



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.



Organización  
Internacional  
del Trabajo



NACIONES UNIDAS  
**DERECHOS HUMANOS**  
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO



# Migración, derechos humanos y gobernanza

Manual para Parlamentarios N° 24

© Unión Interparlamentaria 2015

El presente Manual es fruto de la labor conjunta de la Unión Interparlamentaria, la Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos).

La presente publicación podrá ser reproducida en todo o en parte, siempre que ello obedezca a fines de uso personal y se haga sin ánimo de lucro. En ese supuesto, deberán reproducirse la leyenda de titularidad de derechos de autor y la indicación del origen, y no se podrá efectuar modificación alguna de los elementos de la publicación. Se ruega poner en conocimiento de la Unión Interparlamentaria el uso que se haga de la presente publicación y de los elementos que la componen.

**Versión original:** inglés

**Traducción del inglés:** Fernando Puchol

**Revisión del español:** la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH)

**Diseño de la portada y maquetación:** Simplecom graphics

**Impreso en Francia por** Courand et Associés

ISBN 078-92-9142-639-3 (UIP)

HR/PUB/15/3 (ONU)

### **Fotografía de portada**

Embarcación atestada de migrantes y refugiados a unos 25 kilómetros de la costa del Líbano. Aumentó notablemente en los últimos años el número de quienes arriesgan la vida para cruzar el Mar Mediterráneo. © Massimo Sestini, 2014

# Índice

<b>Agradecimientos</b>	5
<b>Prefacio</b>	6
<b>Lista de abreviaturas</b>	8
<b>Lista de recuadros</b>	11
<b>Introducción</b>	16
¿Qué contiene el Manual?	
<b>Capítulo 1</b>	
<b>La migración internacional en la actualidad</b>	19
1.1 La soberanía de los Estados y la migración internacional	21
1.2 La importancia crucial del mundo del trabajo en la migración internacional	23
1.2.1 La importancia de la migración laboral para los países de destino	25
1.2.2 La importancia de la migración laboral para los países de origen	27
1.3 Los migrantes en momentos de crisis económicas	29
1.4 La migración, la diversidad y el cambio social	32
1.5 Género y migración: la situación de las mujeres migrantes	36
Lista de verificación para parlamentarios	40
<b>Capítulo 2</b>	
<b>El derecho internacional, la migración y los derechos humanos</b>	43
2.1 El estado de derecho	46
2.2 El derecho internacional en lo concerniente a la migración	47
2.2.1 El derecho internacional de los derechos humanos	50
2.2.2 Las normas internacionales del trabajo	52
2.2.3 Las normas internacionales que abordan expresamente la migración laboral y los derechos de los trabajadores migrantes	57

2.3	La supervisión de las normas internacionales de derechos humanos y de las normas del trabajo	64
2.3.1	Los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados	64
2.3.2	El sistema de protección de los derechos humanos basado en la Carta de las Naciones Unidas	67
2.3.3	Los procedimientos de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo	69
2.4	Los instrumentos regionales relativos a la gobernanza de la migración y la protección de los derechos de los migrantes	71
2.5	Las comunidades de integración económica regional	73
2.6	Los acuerdos bilaterales	76
	Lista de verificación para parlamentarios	79

## Capítulo 3

### La eliminación de la discriminación y la igualdad de oportunidades y trato

3.1	Principios generales	83
3.2	El principio de no discriminación e igualdad en el derecho de los tratados internacionales relativos a los derechos humanos	85
3.3	La no discriminación y la igualdad de oportunidades y trato en el trabajo	89
3.3.1	Los trabajadores domésticos migrantes	95
3.4	La especial vulnerabilidad de los migrantes y sus familiares a la discriminación	97
3.5	El derecho de los migrantes a no ser discriminados en la práctica	100
	Lista de verificación para los parlamentarios	104

## Capítulo 4

### Los principios fundamentales de derechos humanos relativos a la protección de los migrantes

4.1	El reconocimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales	108
4.1.1	El reconocimiento y la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en la legislación y en la acción gubernamental	113
4.2	La libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva	115

<b>4.3</b>	<b>La erradicación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, incluida la trata con fines de trabajo forzoso y explotación laboral</b>	<b>120</b>
4.3.1	¿Qué es el trabajo forzoso?	122
4.3.2	La trata de personas	123
4.3.3	La especial vulnerabilidad de los trabajadores migrantes al trabajo forzoso y a la trata de personas	126
4.3.4	Las causas que provocan la trata de personas	128
<b>4.4</b>	<b>Los derechos de los niños migrantes, incluida la abolición del trabajo infantil</b>	<b>130</b>
4.4.1	El trabajo infantil	136
<b>4.5</b>	<b>El derecho a la libre circulación</b>	<b>140</b>
4.5.1	El derecho de salida, el derecho de retorno y la libre circulación dentro de un país	140
4.5.2	La obligación de los Estados de proporcionar protección	142
4.5.3	La no devolución	143
4.5.4	La detención de los migrantes y su criminalización	144
4.5.5	La protección contra la expulsión arbitraria, incluida la expulsión colectiva	148
4.5.6	Consecuencias prácticas	150
	<b>Lista de verificación para parlamentarios</b>	<b>151</b>

## **Capítulo 5**

	<b>La gobernanza de la migración basada en los derechos humanos</b>	<b>153</b>
<b>5.1</b>	<b>La gobernanza de la migración y los derechos humanos</b>	<b>154</b>
5.1.1	Los derechos humanos, la migración y el papel del sistema de las Naciones Unidas	157
<b>5.2</b>	<b>El enfoque de la migración basado en los derechos humanos</b>	<b>162</b>
5.2.1	La acción normativa y la supervisión	165
5.2.2	Una plataforma para el diálogo y la cooperación	166
5.2.3	La prestación de servicios y la ayuda técnica	167
5.2.4	La creación del acervo de conocimientos sobre la migración y los derechos humanos: la recopilación de datos y los indicadores	167
5.2.5	Carencias y retos	168

5.3. La aplicación del derecho internacional a nivel nacional	171
5.3.1 Los indicadores de derechos humanos	171
5.3.2 El rol de las instituciones de derechos humanos	176
5.4 La gobernanza de la migración laboral	180
5.4.1 Los países de origen	183
5.4.2 Los países de destino	186
5.4.3 La cooperación internacional	188
5.5 La migración y el desarrollo	189
<b>Conclusión</b>	199
Lista de verificación para parlamentarios	200
<b>Bibliografía</b>	203
<b>Anexo I.</b>	
<b>Declaración de la ASEAN sobre la protección y la promoción de los derechos de los trabajadores migrantes</b>	207
<b>Anexo II.</b>	
<b>Artículo 16 de la ICRMW y su aplicación a los trabajadores migratorios y sus familiares en situación irregular</b>	211
<b>ANEXO III.</b>	
<b>Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo</b>	213

# Agradecimientos

Este Manual ha sido elaborado conjuntamente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP). El generoso respaldo financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia ha hecho posible su elaboración.

**Colaboradores principales:** Lee Swepston (anteriormente en la OIT), Patrick Taran (Global Migration Policy Associates y anteriormente en la OIT) y Ryszard Cholewinski (OIT).

**Comité editorial interinstitucional conjunto:** Ingeborg Schwarz, Rogier Huizenga (UIP); Ryszard Cholewinski (OIT); Patrick Taran (Global Migration Policy Associates); y personal del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la Secretaría de la OACDH, y del Equipo de Migración de la OACDH en la División de Investigación y del Derecho al Desarrollo.\*

## Otros colaboradores:

OIT

Luc Demaret, anteriormente en la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV)

Janelle Diller, Oficina de la Directora General Adjunta de Políticas (DDG/P)

Katerine Landuyt, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES)

Deepa Rishikesh, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES)

Isabelle Kronisch, Servicio de Migraciones Laborales (MIGRANT)

UIP

Rogier Huizenga, Responsable del Programa de Derechos Humanos

Jonathan Lang, Consultor del Programa de Derechos Humanos

\* La política de la OACDH es no atribuir la autoría de las publicaciones a individuos.

# Prefacio

Millones de personas están en movimiento permanente. Los responsables y los líderes políticos mundiales afrontan el complejo desafío de garantizar que la migración se produce de manera justa, mutuamente beneficiosa y respetando los derechos humanos.

No faltan leyes y políticas de migración. Algunas medidas reconocen la contribución positiva de los migrantes y de la migración al bienestar económico, la prosperidad nacional y el desarrollo. Sin embargo, otras medidas representan una reacción a la migración y a los migrantes como un fenómeno amenazador. Estas medidas pueden tener consecuencias negativas, entre ellas la vulneración de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares.

Los parlamentarios tienen un rol clave que desempeñar para garantizar una respuesta significativa, equilibrada y fundamentada a la migración. En primer lugar, tienen la responsabilidad de adoptar leyes de migración adecuadas que hagan efectivas las obligaciones internacionales contraídas por los Estados en virtud del marco de tratados internacionales, especialmente en lo que se refiere a las normas de derechos humanos y a las normas laborales. Los parlamentarios, y también los gobiernos, pueden, y deben, promover políticas justas y eficaces con el objetivo de maximizar los beneficios que conlleva la migración. Al mismo tiempo, tienen que abordar los desafíos reales a los que hacen frente los países de acogida, tránsito y origen.

La Unión Interparlamentaria (UIP), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), de acuerdo con sus respectivos mandatos, han decidido producir esta herramienta informativa que debería ayudar a los parlamentarios a alcanzar el objetivo mencionado.

Este Manual ofrece respuestas a preguntas fundamentales sobre la migración, como las relativas a las causas profundas de este fenómeno y a las posibles respuestas en el plano de las buenas políticas y buenas prácticas, así como las que tienen que ver con los desafíos, para los migrantes y los países, en relación con el bienestar, el desarrollo y la cohesión social a nivel nacional. Este Manual propone un enfoque equilibrado en la elaboración de leyes y políticas eficaces que aborden los derechos humanos de los migrantes y la gobernanza de la migración

El Manual muestra la vasta experiencia de las tres organizaciones que colaboran en este proyecto y la experiencia de nuestros miembros en todo el mundo. El Manual contiene ejemplos de medidas y prácticas relativas a la migración que han funcionado con éxito. Su objetivo es ser de utilidad no sólo para los parlamentarios, sino también para los cargos gubernamentales y los funcionarios públicos, y para los interlocutores sociales y la sociedad civil. El objetivo último de este Manual es fomentar políticas de



migración equitativas y basadas en derechos, que se ajusten a las normas y principios internacionales, en el interés de todos los migrantes y de los países de acogida, tránsito y origen.



Martin Chungong  
Secretario General  
Unión Interparlamentaria



Zeid Ra'ad Al Hussein  
Alto Comisionado de las  
Naciones Unidas para los  
Derechos Humanos



Guy Ryder  
Director General  
Organización Internacional  
del Trabajo

# Lista de abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAO	Comunidad de África Oriental
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCG	Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEACR	Comisión de la OIT de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria de África Central
CEPA	Comisión Económica para África de las Naciones Unidas
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CIC	Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
CLS	Comité de Libertad Sindical de la OIT
COMMI	Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales
CNIg	Consejo Nacional de Inmigración
COMESA	Mercado Común para África Oriental y Meridional
DAN	Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos

EPU	Examen periódico universal
ESC	[Derechos] económicos, sociales y culturales
EurAsEC	Comunidad Económica de Eurasia
FMMD	Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo
FPI	Fiscal Policy Institute
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
GMM	Grupo Mundial sobre Migración
ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
ICERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
ICESCR	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
ICRMW	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
INDH	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
KNOMAD	Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo
MdE	Memorando de entendimiento
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NORMLEX	Sistema Internacional sobre Normas Internacionales del Trabajo
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Oficina Internacional del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OUA	Organización de la Unidad Africana

PCR	Procesos consultivos regionales
PIB	Producto interno bruto
PICUM	Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados
PYME	Pequeñas y medianas empresas
SADC	Comunidad de África Meridional para el Desarrollo
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UIP	Unión Interparlamentaria
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

# Lista de recuadros

- Recuadro 1.1 Los migrantes internacionales: definiciones y terminología
- Recuadro 1.2 La migración internacional: la función de la soberanía estatal y la responsabilidad compartida según la Convención sobre los Trabajadores Migratorios de 1990
- Recuadro 1.3 Algunas cifras básicas sobre la migración internacional, comprendido el mundo del trabajo
- Recuadro 1.4 La contribución de los trabajadores migrantes en los países de destino
- Recuadro 1.5 La contribución de los trabajadores migrantes en los países de origen
- Recuadro 1.6 Historia de interés humano: ayudar a los migrantes a obtener mayores beneficios de sus ingresos
- Recuadro 1.7 El impacto de la crisis financiera y la recesión económica en los trabajadores migrantes
- Recuadro 1.8 ¿Qué deberían hacer los parlamentarios en momentos de crisis financiera y económica?
- Recuadro 1.9 El multiculturalismo en Australia y Canadá
- Recuadro 1.10 El reconocimiento de la contribución de los migrantes y la mejora de la percepción pública
- Recuadro 1.11 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) recomendación general N° 26 sobre las trabajadoras migratorias
- Recuadro 1.12 La necesidad de políticas de migración laboral con perspectiva de género
- Recuadro 2.1 La Declaración Universal de Derechos Humanos
- Recuadro 2.2 Tres razones de fondo por las que es importante proteger los derechos humanos de los migrantes
- Recuadro 2.3 La ratificación de los tratados internacionales
- Recuadro 2.4 Los instrumentos de las Naciones Unidas que protegen los derechos humanos de todas las personas, incluidos los migrantes
- Recuadro 2.5 La Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo
- Recuadro 2.6 Las normas internacionales del trabajo y los trabajadores migrantes
- Recuadro 2.7 La opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de los migrantes indocumentados

- Recuadro 2.8 Historia de interés humano: más cerca de la justicia: la odisea de los trabajadores domésticos migrantes en el Líbano
- Recuadro 2.9 Las ratificaciones de los Convenios núms. 97 y 143 de la OIT, y de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migratorios
- Recuadro 2.10 Diez razones para ratificar las convenciones internacionales sobre la protección de los trabajadores migrantes
- Recuadro 2.11 Ejemplos de observaciones generales y de recomendaciones pertinentes para los migrantes aprobadas por los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados
- Recuadro 2.12 El compromiso de los parlamentarios con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas
- Recuadro 2.13 La colaboración con el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes
- Recuadro 2.14 Derecho y política de la UE sobre la migración procedente de terceros países
- Recuadro 2.15 Los acuerdos bilaterales de migración laboral
- Recuadro 2.16 El Parlamento influye en los principios de un acuerdo bilateral entre Filipinas y Arabia Saudí
- Recuadro 3.1 Las fuentes principales del derecho internacional que proscriben la discriminación
- Recuadro 3.2 Los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos y la aplicación a los migrantes del principio de no discriminación e igualdad
- Recuadro 3.3 La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI)
- Recuadro 3.4 La protección del derecho a migrar a nivel constitucional: el caso de Ecuador
- Recuadro 3.5 Los trabajadores migrantes y la discriminación, según el Convenio núm. 111 de la OIT
- Recuadro 3.6 La no discriminación y la igualdad en los convenios sobre los trabajadores migrantes
- Recuadro 3.7 Historia de interés humano: nueva ley ofrece nueva vida a los trabajadores domésticos migrantes
- Recuadro 3.8 El fortalecimiento de la protección de los migrantes y de los trabajadores domésticos en Jordania
- Recuadro 3.9 La ampliación de la legislación contra la discriminación de los migrantes: los casos de Albania y el Reino Unido
- Recuadro 3.10 La discriminación por motivo de nacionalidad
- Recuadro 3.11 Los controles fronterizos y el principio de no discriminación

- Recuadro 4.1 La recomendación del seminario parlamentario sobre migración
- Recuadro 4.2 “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”
- Recuadro 4.3 Los derechos de los no ciudadanos
- Recuadro 4.4 El derecho de los niños migrantes a la educación y las obligaciones de notificación
- Recuadro 4.5 Historia de interés humano: con el examen de abogado aprobado, un inmigrante sigue sin poder ejercer el derecho
- Recuadro 4.6 La obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales
- Recuadro 4.7 La protección de los derechos sociales y económicos de los migrantes en Argentina
- Recuadro 4.8 La protección en la práctica del derecho de los trabajadores migrantes a la libertad sindical
- Recuadro 4.9 Las disposiciones sobre el derecho a la libertad sindical en las normas internacionales del trabajo y en los instrumentos de derechos humanos
- Recuadro 4.10 Los derechos sindicales y los trabajadores migrantes en situación irregular
- Recuadro 4.11 Estimaciones de trabajo forzoso
- Recuadro 4.12 El Protocolo de Palermo sobre la Trata de Personas y el Convenio núm. 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso
- Recuadro 4.13 Principios y Directrices Recomendados de la OACDH sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas – Directriz 6: Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas
- Recuadro 4.14 Hacer frente a la explotación laboral: la ley relativa a los intermediarios en el Reino Unido
- Recuadro 4.15 Los parlamentarios combaten la trata de personas
- Recuadro 4.16 Los derechos humanos de los niños
- Recuadro 4.17 La Convención de 1990 sobre los trabajadores migratorios y sus familiares
- Recuadro 4.18 El Comité de los Derechos del Niño
- Recuadro 4.19 Los parlamentarios protegen todos los derechos del niño
- Recuadro 4.20 Historia de interés humano: niñas trabajadoras migrantes, víctimas de la crisis mundial
- Recuadro 4.21 Historia de interés humano: vigilar el trabajo infantil peligroso en Tayikistán
- Recuadro 4.22 El derecho a entrar en el propio país

- Recuadro 4.23 La aplicación del artículo 3 del CEDH en el caso de expulsión
- Recuadro 4.24 La detención de migrantes en situación irregular
- Recuadro 4.25 Combatir el recurso a la detención de los migrantes:  
el caso de la Unión Europea y de Venezuela
- Recuadro 4.26 La protección contra la expulsión: el artículo 22 de la ICRMW
- Recuadro 5.1 La migración y la gobernanza
- Recuadro 5.2 Favorecer el contacto directo entre migrantes y parlamentarios: el caso  
de Ruanda
- Recuadro 5.3 Los niveles de gobernanza de la migración y el rol de los parlamentarios
- Recuadro 5.4 Un enfoque parlamentario de la migración a nivel internacional: el  
trabajo de la UIP
- Recuadro 5.5 El Grupo Mundial sobre Migración
- Recuadro 5.6 Las recomendaciones de la OACDH para mejorar la gobernanza basada  
en los derechos humanos de la migración internacional
- Recuadro 5.7 Los indicadores de derechos humanos
- Recuadro 5.8 Ejemplos de indicadores de derechos humanos de los migrantes y sus  
familiares en lo que se refiere a la accesibilidad a los derechos
- Recuadro 5.9 Los Parlamentos introducen los Comisionados y los Defensores de los  
derechos del niño: los casos de Noruega y Nueva Zelanda
- Recuadro 5.10 La acreditación de las instituciones nacionales de derechos humanos  
(INDH) según el Reglamento del Comité Internacional de Coordinación  
de las Instituciones Nacionales
- Recuadro 5.11 La función de las INDH en la promoción y la protección de los derechos  
de los trabajadores migrantes
- Recuadro 5.12 La agenda de la OIT para una migración justa
- Recuadro 5.13 Historia de interés humano: los trabajadores migrantes salen perdiendo
- Recuadro 5.14 La fiscalización y la mejora de la migración circular en Suecia
- Recuadro 5.15 El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)
- Recuadro 5.16 El Programa de Acción de ocho puntos del Secretario General de las  
Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo
- Recuadro 5.17 La integración de los migrantes en la agenda de las Naciones Unidas  
para el desarrollo después de 2015
- Recuadro 5.18 La migración y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible





# Introducción

## ¿Qué contiene el Manual?

Este Manual ofrece una visión general, paso por paso, del estado, los problemas, las herramientas y las respuestas políticas relacionadas con la migración internacional que los parlamentarios deben tener en cuenta para desempeñar eficazmente su cometido, con el objetivo de garantizar la protección de los derechos de los migrantes y la gobernanza de la migración internacional con arreglo al estado de derecho.

**El capítulo 1 (La migración internacional en la actualidad)** ofrece una visión general de las pautas principales de la migración internacional. Este capítulo documenta la importancia de la migración internacional para los países de destino y los países de origen; describe el impacto de la crisis económica mundial y de la crisis del empleo en los migrantes y en la migración; destaca las cuestiones de género y migración con una mención especial a las mujeres migrantes; e identifica los desafíos que plantea la migración en sociedades cambiantes.

**El capítulo 2 (El derecho internacional, la migración y los derechos humanos)** describe las bases para la gobernanza de la migración en el derecho internacional. En el capítulo se presta especial atención al principio del estado de derecho, así como a los principales instrumentos de derechos humanos y a las normas laborales, con un interés particular en los instrumentos internacionales que se encargan de manera concreta de la protección de los trabajadores migrantes y de la gobernanza de la migración laboral. También se ofrece una visión general sobre la supervisión de los tratados internacionales de derechos humanos y de las normas del trabajo. Asimismo, se examinan los instrumentos regionales de interés en relación con la gobernanza de la migración, la protección de los derechos de los migrantes, las comunidades de integración regional, y los procesos y los acuerdos bilaterales.

**El capítulo 3 (La eliminación de la discriminación y la igualdad de oportunidades y trato)** pone de relieve que el principio de no discriminación e igualdad constituye una pieza esencial para el disfrute efectivo de la mayoría de los derechos humanos (incluidos los derechos laborales). Este capítulo examina la aplicación de este principio en los tratados internacionales de derechos humanos y en el contexto del trabajo. Se presta especial atención a vulnerabilidades concretas de ciertas categorías de trabajadores migrantes, especialmente los trabajadores domésticos migrantes y sus familias, en el proceso migratorio. Se ofrecen algunos ejemplos acerca de cómo la discriminación puede afectar a los migrantes, en particular en lo referente a la aplicación del principio de no discriminación e igualdad en las fronteras.

**El capítulo 4 (Los principios fundamentales de derechos humanos relativos a la protección de los migrantes)** analiza más detenidamente cinco principios fundamentales de derechos humanos de particular importancia para los migrantes:

- 1) el reconocimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales;
- 2) la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva;
- 3) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, incluida la trata de personas para el trabajo

forzoso y la explotación laboral; 4) los derechos de los niños migrantes, incluida la abolición del trabajo infantil; y 5) una categoría amplia, denominada “derechos de circulación”, que busca recoger la diversidad de aspectos sobre los derechos humanos relativos a la libre circulación de las personas. Entre esos aspectos se incluyen la libre circulación dentro de los países y el derecho de salida y regreso, así como las restricciones a esa circulación; la protección de las personas que afrontan un riesgo real de sufrir violaciones de los derechos humanos si regresan a su país de origen o a un tercer país, consagrada en el principio de *no devolución*; la detención y la criminalización de los migrantes; y la protección contra la expulsión arbitraria, incluidas las expulsiones colectivas y en masa.

### **El capítulo 5 (La gobernanza de la migración basada en los derechos humanos)**

analiza la interacción entre la gobernanza de la migración y los derechos humanos, el papel del sistema multilateral y los contornos del enfoque de la migración basado en los derechos humanos. Teniendo en cuenta que los parlamentarios tienen el mandato de conformar las agendas relativas a la migración a nivel nacional, este capítulo también persigue demostrar cuál es la mejor manera de aplicar legislativamente y en la práctica, a nivel nacional, los derechos humanos internacionales (incluidos los derechos fundamentales en el lugar de trabajo) y las normas laborales relativas a los migrantes (como se describe en capítulos precedentes). En este sentido, se discute el papel específico que pueden desempeñar las instituciones nacionales de derechos humanos y los indicadores de derechos humanos para garantizar que los derechos de los migrantes se aplican de manera óptima. Teniendo en cuenta que una gran parte de la migración internacional en la actualidad incluye a las personas que buscan empleo y medios de vida decentes, y que la migración laboral puede ser un importante factor de desarrollo inclusivo y sostenible desde el punto de vista económico y social en los países de origen y de destino, una sección de este capítulo está dedicada a algunas áreas clave de la gobernanza de la migración laboral en ambos tipos de países, haciendo referencia a las herramientas que han demostrado ser útiles y a fuentes relacionadas. En este sentido, juegan un papel clave los actores principales del mundo del trabajo, es decir, las organizaciones que representan a los empleadores y a los trabajadores. El capítulo termina con una breve visión general y una evaluación sobre la manera de abordar los derechos humanos de los migrantes en los debates mundiales sobre migración y desarrollo.





## Capítulo 1

# La migración internacional en la actualidad

Millones de migrantes latinoamericanos emprenden todos los años el agotador camino hacia el Norte, plagado de riesgos y amenazas de violencia y extorsión.  
© Getty Images/AFP/  
John Moore, 2010

La migración internacional es la circulación de personas a través de las fronteras para residir de manera permanente o temporal en un país distinto al de nacimiento o ciudadanía. Las Naciones Unidas estiman que en 2013 unos 232 millones de personas vivían fuera de su país de nacimiento o ciudadanía durante más de un año. Esto representa algo más del tres por ciento de la población mundial, lo que situaría al conjunto de estos migrantes, si vivieran dentro del mismo territorio, como el quinto país más poblado del mundo. Aunque el número de migrantes internacionales ha aumentado de manera constante, ese porcentaje del tres por ciento de la población mundial se ha mantenido estable durante los últimos cuarenta años.

## Recuadro 1.1 Los migrantes internacionales: definiciones y terminología

Las estimaciones mundiales de las Naciones Unidas sobre migrantes internacionales incluyen a aquellas personas que viven fuera de su país de nacimiento o ciudadanía durante más de un año. Esta estimación incluye a los trabajadores migrantes, a los migrantes en situación irregular y a los refugiados, pero no tiene en cuenta a los millones de personas en todo el mundo que migran con carácter temporal o estacional a corto plazo desde o hacia otro país, habitualmente vecino, durante unas pocas semanas o meses cada año. Sin embargo, muchas de estas personas se incluyen en las definiciones jurídicas de “trabajadores migrantes”. La definición más reciente y exhaustiva se puede encontrar en la: [Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares \(1990\)](#) (artículo 2.1):

*Se entenderá por “trabajador migratorio” toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.*

Esta Convención también define, en el artículo 5, a los trabajadores migrantes y a sus familiares en situación irregular:

*Los trabajadores migratorios y sus familiares [...] serán considerados no documentados o en situación regular si no cumplen las condiciones establecidas [...] [concretamente] la autorización a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte.*

Se debería evitar el uso del término “ilegal” para referirse a los migrantes y a la migración, por sus connotaciones negativas asociada a la criminalidad y en reconocimiento de que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica” ([Declaración Universal de Derechos Humanos](#), artículo 6). De hecho, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió en 1975 a los organismos de las Naciones Unidas que en todos los documentos oficiales emplearan “la expresión trabajadores migratorios no documentados o irregulares para definir a los trabajadores que se internen ilegal o subrepticamente en otro país para obtener trabajo” ([Res. 3449 \(XXX\)](#), párr. 2).

La migración en la actualidad es consecuencia de una serie de factores económicos, políticos y sociales. Los migrantes dejan sus países de origen debido a una situación de conflicto, a violaciones generalizadas de los derechos humanos o a otras razones que amenazan su vida o su seguridad. Muchos de ellos se ven obligados a buscar empleo en otra parte por la falta de trabajo en condiciones decentes. También emigran para reunirse con miembros de su familia que ya se han establecido en el extranjero. La inmigración, la entrada en un país de destino, suele reflejar pautas de migración históricas, conexiones familiares y redes de migración. A medida que la globalización amplía la circulación mundial de capitales, bienes, servicios y tecnología, la migración

responde a la creciente demanda de capacitación y de mano de obra en los países de destino. Estos factores, junto con el envejecimiento de la población y la disminución de la fuerza laboral en los países de ingresos altos, intensifican la migración internacional, incluida la movilidad de la mano de obra y de trabajadores cualificados.

La migración es un fenómeno mundial. Ninguna región del mundo está al margen y muy pocos países no experimentan este fenómeno. En 2013 el número de migrantes internacionales que circulaban entre países en desarrollo o entre países de altos ingresos fue equiparable a los desplazamientos Sur-Norte. En la actualidad, la mayor parte de los países son a la vez países de origen, tránsito y destino para la migración internacional. La migración ha contribuido durante mucho tiempo al desarrollo económico y al bienestar social, tanto en los países de destino como en los países de origen. La migración existe desde tiempo inmemorial, incluso cuando su naturaleza y el número de migrantes han variado con el tiempo y las circunstancias. En esta era de globalización y creciente movilidad laboral, la migración aporta importantes beneficios tanto a los países de origen como de destino y a los propios migrantes, en la medida que ocurra en condiciones aceptables y reguladas. Pero la migración también acarrea costes, principalmente para los países de origen y para los migrantes y sus familiares.

## 1.1 La soberanía de los Estados y la migración internacional

Pese a que la migración internacional, en sus formas crecientemente complejas, afecta en la actualidad a un mayor número de países que en el pasado, no existe ningún sistema global para regular el movimiento de personas. La consecuencia es que la soberanía de los Estados sigue siendo el principio general en este ámbito. Como se aborda en el Capítulo 2, el derecho internacional reconoce el derecho de todo el mundo a salir de cualquier país, incluido el propio, y a regresar al propio país. Sin embargo, no contempla el derecho a entrar en otro país: los Estados retienen la prerrogativa soberana de decidir los criterios de admisión y expulsión de los no nacionales, incluidos aquellos en situación irregular. Esta prerrogativa está sujeta, no obstante, a sus obligaciones en materia de derechos humanos y a cualquier acuerdo o convenio que puedan haber suscrito para limitar su soberanía en este ámbito, como por ejemplo, su participación en un régimen de movilidad regional. De hecho, el principio de la soberanía estatal y su aplicación a la migración internacional se refleja con claridad en el instrumento fundamental de derechos humanos que consagra la protección de los trabajadores migrantes y sus familiares, concretamente la [Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares \(ICRMW\)](#), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990.

## Recuadro 1.2 La migración internacional: la función de la soberanía estatal y la responsabilidad compartida según la Convención sobre los Trabajadores Migratorios de 1990

- **La ICRMW deja muy claro que los Estados tienen el derecho de controlar sus fronteras**, lo que incluye el establecimiento de los criterios que rigen la admisión de los trabajadores migrantes y de sus familiares. La ICRMW consigue un equilibrio entre el poder soberano de los Estados Partes a controlar sus fronteras y a reglamentar la entrada y estancia de trabajadores migrantes y de sus familiares, por un lado, y la protección de derechos, en virtud de la Parte III de la ICRMW, de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares en situación irregular, por otro. Este equilibrio se refleja en el artículo 79 de la ICRMW:

*Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará al derecho de cada Estado Parte a establecer los criterios que rijan la admisión de los trabajadores migratorios y de sus familiares. En cuanto a otras cuestiones relacionadas con su situación legal y el trato que se les dispense como trabajadores migratorios y familiares de éstos, los Estados Partes estarán sujetos a las limitaciones establecidas en la presente Convención*

- Según el artículo 34 de la ICRMW, **los migrantes también tienen la obligación de cumplir las leyes y las normas** de los Estados de tránsito y de destino, así como de respetar la identidad cultural de los habitantes de los Estados de tránsito y de destino. La obligación de cumplir las leyes y las normas del Estado en el que encuentran empleo o de cualquier Estado de tránsito incluye una obligación de abstenerse de todo acto dirigido contra la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades de otros.
- Además, los Estados **no tienen la obligación jurídica de regularizar la situación irregular de los trabajadores migrantes**. El artículo 35 de la ICRMW clarifica que aunque la Parte III protege los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, independientemente de su estatus migratorio, esto no se interpretará en el sentido de que implique una regularización de situaciones irregulares o de que se confiera algún derecho a esa regularización a los trabajadores migrantes o a sus familiares. Aunque los Estados Partes no tienen la obligación de regularizar la situación de los trabajadores migrantes o de sus familiares, deberán, cuando afronten situaciones irregulares, adoptar las medidas adecuadas para asegurar que esa situación no persiste (artículo 69.1). También deberían considerar la posibilidad de regularizar la situación de estas personas en cada caso individual, de acuerdo con la legislación nacional aplicable y los acuerdos bilaterales o multilaterales, teniendo en cuenta las circunstancias de su entrada, la duración de su estancia y otras consideraciones pertinentes, en especial aquellas relativas a su situación familiar (artículo 69.2).



- Según la Parte VI de la ICRMW, todos los Estados Partes, incluidos los Estados de origen, tienen la obligación de cooperar en la promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y conforme a derecho en relación con la migración internacional (artículo 64.1). **Los Estados de origen también tienen la obligación de abordar la migración irregular en colaboración con los Estados de tránsito y los Estados de empleo.** El **Comité sobre los Trabajadores Migratorios**, órgano de expertos independientes que hace un seguimiento de la aplicación de la ICRMW por los Estados Partes, indaga periódicamente sobre las medidas aprobadas por los Estados Partes para prevenir la migración irregular de sus ciudadanos, incluyendo los acuerdos multilaterales y bilaterales, y las políticas y programas dirigidos a fortalecer los canales de migración. También indaga sobre los pasos dados para hacer frente a las causas subyacentes de la migración irregular, como la violencia, la inseguridad y la pobreza.

## 1.2 La importancia crucial del mundo del trabajo en la migración internacional

Buena parte de la migración internacional en la actualidad está ligada al empleo y, por lo tanto, al desarrollo económico y social. En el libro [Migración laboral internacional: Un enfoque basado en los derechos](#), la OIT estimó que en 2010 unos 105 millones de personas, del entonces total de 214 millones de personas que vivían fuera de sus países de nacimiento o ciudadanía, eran económicamente activas, es decir, estaban empleadas, autoempleadas o realizaban algún otro tipo de actividad remunerada. Esto quiere decir que la mayoría de los adultos en edad de trabajar de la población migrante mundial, incluidos los refugiados, participan en el mundo del trabajo, teniendo en cuenta que esta población migrante también incluye a los niños y a los dependientes de edad avanzada.

### Recuadro 1.3 Algunas cifras básicas sobre la migración internacional, comprendido el mundo del trabajo

- Los migrantes internacionales en 2013, estimados en 232 millones, representan el 3,2% de la población mundial.
- Los migrantes económicamente activos (incluidos los refugiados) ascendían a unos 105 millones en 2010.
- Con un promedio de un dependiente por cada persona económicamente activa, los trabajadores migrantes y sus familiares representan más del 90% de todos los migrantes internacionales. Por lo tanto, *la mayor parte de la migración internacional en la actualidad está ligada esencialmente al mundo del trabajo.*

- Las migraciones Sur-Sur y Sur-Norte han alcanzado niveles similares, incrementándose ambas desde unos 60 millones de personas en 2000 a 82 millones en 2013. Como consecuencia, ambas representan ahora aproximadamente el 40% del crecimiento global de las poblaciones nacidas en el extranjero.
- Las mujeres representan hasta el 48% de los migrantes internacionales. La mayoría de las mujeres migrantes adultas son económicamente activas, y en algunos países de destino las mujeres representan más del 55% de los trabajadores migrantes.
- Los migrantes de entre 20 y 34 años constituyen el 28% (65 millones de personas) de la población migrante total.
- Los migrantes en situación irregular representan aproximadamente entre el 15 y el 20% de todos los migrantes internacionales.
- En torno al 10-15% de los trabajadores en la mayoría de los países de Europa Occidental han nacido en el extranjero; este porcentaje es del 15% en Australia, Canadá y Estados Unidos, y hasta del 90% o más en numerosos países del Golfo Árabe.

#### Fuentes:

- [Migración laboral internacional: Un enfoque basado en los derechos](#), Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010.
- [Tendencias de la población migrante internacional: revisión de 2013](#) (en inglés), División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, base de datos de la ONU POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013.
- [“La migración internacional en 2013: distribución por edades y género”](#) (en inglés), División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Datos sobre población* Núm. 2013/4 (septiembre de 2013).
- [“La migración internacional en 2013: por origen y destino”](#) (en inglés), División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Datos sobre población* Núm. 2013/3 (septiembre de 2013).

Aunque las razones para dejar sus países de origen y los motivos para que sean admitidos en los países de destino varían ampliamente, muchos migrantes internacionales terminan en los mercados laborales de estos últimos. De hecho, esto también es aplicable a la mayoría de los refugiados y a los migrantes producto de la reunificación familiar una vez que se han asentado en los países de destino, incluso cuando la búsqueda de empleo en el extranjero no estaba necesariamente en la raíz de sus motivos para desplazarse.

La migración en busca de empleo sirve actualmente como instrumento para equilibrar las competencias, edades y composición de los mercados laborales nacionales y regionales, y se ha convertido en una característica clave para hacer frente a los desafíos económicos, de mercado laboral y de productividad en una economía globalizada. La migración da respuesta a las necesidades cambiantes de competencias y personal derivados de los avances tecnológicos, de los cambios en las condiciones del mercado y de las transformaciones industriales. En países en los que la población está envejeciendo, la migración reabastece la mano de obra menguante con trabajadores más jóvenes, lo que suele incrementar el dinamismo, la innovación y la movilidad de la

fuerza laboral. También permite a las economías que se están desarrollando con rapidez cubrir las necesidades de empleo y de competencias que todavía no están disponibles entre los trabajadores nacionales. En regiones con más trabajadores de los que la economía nacional puede absorber, la migración es una válvula de escape que permite a los trabajadores encontrar el empleo y el medio de vida que no están disponibles en sus propios países, y que, con frecuencia, les permite regresar con una preparación que no podrían haber obtenido en casa, así como una base más segura para desarrollar sus capacidades en el futuro.

La migración es importante hoy en día para lograr un desarrollo económico y social incluyente y sostenible, y todos los indicadores apuntan a que será aún más importante en la próxima década y posteriormente. Las poblaciones y las fuerzas laborales están envejeciendo y reduciéndose en cada vez más países, y previsiblemente la migración será una fuente aún más importante de competencias que permitan mantener la viabilidad y competitividad de las fuerzas laborales en una economía mundial globalizada. “Acertar” hoy en materia de derecho y de política migratoria será esencial para los resultados a nivel nacional y para el bienestar futuro, razón por la cual los gobiernos deben abordar la migración de manera adecuada, reconociendo su importancia para las economías nacionales y los mercados de trabajo, y, consecuentemente, para el desarrollo económico y la cohesión social. El Capítulo 5 detalla algunas de las contribuciones clave derivadas de los vínculos entre migración, empleo y desarrollo.

## 1.2.1 La importancia de la migración laboral para los países de destino

Los países de destino, aquellos a los que los migrantes van en busca de trabajo, se benefician considerablemente de su presencia. La mayor disponibilidad de competencias generada por los trabajadores migrantes ayuda a impulsar el producto interno bruto (PIB), estimula el desarrollo de las empresas y la creación de empleo, fortalece el desempeño de los sistemas nacionales de seguridad social y fomenta la innovación. La presencia de los migrantes ayuda a que algunas empresas y sectores económicos sigan siendo viables y competitivos, y a rebajar los precios en los productos agrícolas, la construcción y otros servicios.

La extendida creencia de que los trabajadores migrantes quitan el trabajo a los ciudadanos de un país es falsa, como lo demuestra la información concreta de investigaciones en diversos países. Una investigación de la OIT en el sur de Europa, por ejemplo, demostró hasta qué punto los trabajadores migrantes aceptan los empleos que los locales *rechazan*, y no los que ellos quieren: “Podemos concluir que los migrantes compiten únicamente con sectores marginales de la fuerza laboral nacional [...], cuando no encuentran suficiente respaldo en las disposiciones en materia de bienestar, en sectores concretos [...] o en los sectores menos desarrollados dentro de esos países” (E. Reynieri, *Migrantes en situación de empleo irregular en los países mediterráneos de la Unión Europea* (en inglés), OIT, 2001, pág. 57). En relación con la población, los migrantes también son más emprendedores que los nacionales del país, creando por lo tanto nuevos empleos. Por ejemplo, en el Reino Unido los migrantes representan el 8% de la población, pero son propietarios de aproximadamente el 12% de todas las pequeñas y medianas empresas (PYME) (Comité Económico y Social Europeo,

La contribución de los emprendedores inmigrantes a la economía (dictamen de iniciativa), SOC/449, Bruselas, 18 de septiembre de 2012, párr. 3.1.5). Esta conclusión coincide con la de un estudio en Estados Unidos que indica que los inmigrantes suman el 18% de los propietarios de pequeñas empresas, siendo sólo el 13% de la población total y el 16% de la fuerza laboral ([Fiscal Policy Institute \(FPI\), Inmigrantes propietarios de pequeños negocios: una parte importante y creciente de la economía](#) (en inglés), junio de 2012).

#### **Recuadro 1.4 La contribución de los trabajadores migrantes en los países de destino**

***Los trabajadores migrantes suelen desempeñar trabajos de baja cualificación que los nacionales del país no quieren hacer.*** Con frecuencia hay una gran demanda de trabajadores migrantes para trabajar en sectores que evitan los trabajadores nacionales, como la agricultura, el procesamiento de alimentos, la construcción, la limpieza y el mantenimiento, los servicios hoteleros y de hostelería, el trabajo doméstico, y la cadena de montaje y manufactura, llamados a menudo “trabajos 3D” (por las iniciales en inglés de los adjetivos sucio/degradante, peligroso y difícil). En su informe de abril de 2014 ante el Consejo de Derechos Humanos sobre la “[Explotación laboral de los migrantes](#)” (A/HRC/26/35), el [Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes](#) explica que es más probable que la explotación sea prevalente en esos trabajos debido a las presiones para reducir los costes laborales en sectores altamente competitivos, la falta de una aplicación eficaz de la normativa laboral y en materia de salud y seguridad en el trabajo, y la frecuente ausencia de afiliación sindical.

***Los trabajadores migrantes pueden proveer la mano de obra cualificada que no está disponible en los países de destino.*** Muchos trabajadores migrantes con un alto grado de educación disponen de competencias técnicas no disponibles en los países de destino, donde la formación técnica y profesional suele estar a la zaga de los rápidos cambios tecnológicos y en la organización del trabajo. Otros trabajadores contribuyen a desarrollar capacidades todavía no adquiridas por los países de destino.

***Los trabajadores migrantes compensan el envejecimiento de la población.*** Especialmente en los países europeos, donde la edad media de los trabajadores ha aumentado de manera constante, los trabajadores migrantes ya proporcionan la mano de obra más joven necesaria para que las economías sigan avanzando.

***Los trabajadores migrantes pagan las contribuciones sociales.*** Los trabajadores migrantes son una parte de la fuerza laboral. Como en el caso de los trabajadores nacionales, sus contribuciones impositivas y de seguridad social suelen ser retenidas de sus salarios y remitidas a la tesorería nacional, ayudando por lo tanto a mantener unas finanzas nacionales saneadas. Muchos trabajadores migrantes en situación irregular nunca obtienen ventajas contributivas debido a que su estatus no es reconocido legalmente. Por lo tanto, sus contribuciones proporcionan una suerte de subsidio a los ingresos fiscales nacionales y de la seguridad social.

### ***Los trabajadores migrantes impiden la pérdida de actividades económicas.***

Los trabajadores migrantes que están disponibles y que se ven obligados por las circunstancias a aceptar trabajos mal pagados y con escasa protección impiden la pérdida de actividades económicas que, de otra manera, desaparecerían o serían exportadas al extranjero. Aunque se discute si la disponibilidad del trabajo migrante frena la innovación y una mayor eficiencia en esos mercados laborales, el mantenimiento de una actividad marginal desde el punto de vista económico consigue sin duda que los empleos, las empresas y la actividad económica sigan yendo a sitios donde el cierre podría amenazar la supervivencia de comunidades locales, ciudades y distritos. Un desafío normativo importante en materia legislativa es garantizar que las condiciones de estos empleos respeten unas normas laborales mínimas en los ámbitos nacional e internacional en favor del trabajo en condiciones decentes.

Dicho con otras palabras, hay pocos motivos para sentir temor por la migración y muchos motivos para darle la bienvenida, siempre que se adopten las medidas adecuadas para facilitar las ventajas y beneficios mencionados previamente.

La migración plantea desafíos y ventajas en los países de destino, de manera más visible en lo relativo al cambio y la diversidad. A menudo, la migración trae consigo identidades étnicas, culturales, raciales, religiosas y lingüísticas que difieren de las que eran previamente dominantes, homogéneas o únicas en los países receptores. En la mayoría de los países, por no decir en todos, esto requiere adaptación y acomodo de las nuevas identidades, incluso de la propia diversidad. Cuando se dan diferencias significativas que no son tratadas y reguladas adecuadamente, la migración y la diversidad pueden ocasionar tensiones sociales. Hacer frente a estas tensiones, fomentar la integración y lograr la cohesión social depende de implementar los valores universales de no discriminación y de igualdad de trato, lo que a su vez requiere de medidas legislativas y de un marco reglamentario. El principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades y trato se aborda más en profundidad en el Capítulo 3.

## 1.2.2 La importancia de la migración laboral para los países de origen

La migración de nacionales a otros países con fines de empleo puede aportar beneficios importantes para los países de origen y destino.

### **Recuadro 1.5 La contribución de los trabajadores migrantes en los países de origen**

***La migración puede rebajar la presión del desempleo y crear oportunidades de trabajo.*** En muchos países en desarrollo, la población económicamente activa está creciendo considerablemente más rápido que los empleos que pueden ser creados, lo que resulta en escasez de empleos en condiciones decentes y en un aumento del denominado “excedente de mano de obra”. Estos desafíos se intensifican en momentos de crisis económica, inestabilidad política y rápidos cambios sociales.

**Los trabajadores migrantes envían dinero a casa.** Las remesas de los trabajadores migrantes en el extranjero pueden suponer una contribución significativa a las economías nacionales y al bienestar de sus familias y de las comunidades locales. El Banco Mundial ha estimado que las remesas registradas oficialmente con destino a los países en desarrollo ascienden a *“436.000 millones de dólares en 2014, un incremento del 4,4% con respecto al nivel de 2013. [...] En 2015, sin embargo, se espera que el crecimiento de los flujos de remesas a los países en desarrollo se modere bruscamente hasta un 0,9%, hasta los 440.000 millones de dólares. [...] Se prevé que los flujos de remesas se recuperen en 2016 hasta alcanzar los 479.000 millones de dólares, en línea con unas perspectivas económicas mundiales más positivas”*. Sin embargo, el coste de transferencia de las remesas se mantiene elevado en una media mundial actual del 8% en el cuarto trimestre de 2014, siendo el porcentaje más elevado el 12% que se registra en el África subsahariana. En algunos países, las remesas de los trabajadores migrantes son la principal fuente de ingresos procedentes del extranjero y representan un porcentaje importante del PIB. Hay que subrayar, sin embargo, que las remesas son fondos privados y que hay limitaciones políticas inherentes a la hora de garantizar su uso productivo para proyectos relacionados con el desarrollo en los países de origen.

**Algunos trabajadores migrantes traen consigo “remesas sociales”.** Las competencias profesionales y sociales que los trabajadores migrantes pueden obtener en el extranjero, a partir de los valores, ideas, conocimiento y costumbres que no pueden adquirir en sus países de origen, pueden ayudar a mejorar sus vidas y las de sus familiares.

#### **Fuentes:**

- *“La migración y las remesas: desarrollo reciente y perspectivas”* (en inglés), Reseña sobre migración y desarrollo N° 24, Equipo de Migración y Remesas, Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo del Banco Mundial, Washington, D.C., D. Ratha, y otros, 13 de abril de 2015.
- Resumen de temas Núm. 3: *La migración, catalizador del desarrollo social inclusivo* (en inglés), Grupo Mundial sobre Migración (GMM), noviembre de 2013.

Sin embargo, también hay desventajas en este tipo de migración, dado que *la salida de trabajadores migrantes suele agotar las competencias nacionales y disminuir el rendimiento de los recursos nacionales invertidos en educación y formación*. El fenómeno de la “fuga de cerebros” puede privar a los países de las competencias laborales que necesitan para sustentar el desarrollo nacional, la actividad empresarial y la innovación local. La migración al extranjero en gran escala puede debilitar las economías nacionales y vaciar las fuerzas laborales de competencias y vitalidad, lo que es particularmente perjudicial para los países pequeños. Por lo tanto, es importante que la dependencia a largo plazo del envío de ciudadanos al extranjero en busca de empleo, como se observa en algunos países, se equilibre con los esfuerzos para crear empleos en condiciones decentes en el país y mejorar el nivel de vida de todo el mundo.

## Recuadro 1.6 Historia de interés humano: ayudar a los migrantes a obtener mayores beneficios de sus ingresos

Moussé Bao, 35 años, es un migrante proveniente de Senegal que vive en Francia desde 2006. Como la mayoría de los trabajadores migrantes, Bao envía una parte considerable de su salario mensual a Louga, su ciudad natal en el noroeste de Senegal, cerca de la ciudad costera de Saint Louis. Todos los meses, su madre y su esposa reciben alrededor de 500 euros a través de un servicio de transferencia de dinero.

“Ellas no se quedan con todo el dinero que envió porque no está destinado sólo a mantener a mis padres y a mi esposa sino al resto de la familia, incluyendo a mis hermanos y hermanas”, explicó Bao durante una sesión de formación en educación financiera organizada en París por el Foro de las organizaciones de solidaridad internacional procedentes de la migración (FORIM) y financiada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Moussé Bao llegó a Francia hace nueve años con un título universitario en geografía, pero pronto se interesó en la educación financiera y se convirtió en un formador. En la actualidad, es su principal actividad profesional.

Los flujos de remesas hacia los países en desarrollo están en constante aumento. [...] Los principales países receptores son India, China, Filipinas, México, Nigeria y Egipto. Muchos otros países africanos también dependen mucho de las remesas. [...]

“Ayudar a los migrantes a obtener mayores beneficios de sus ingresos”, Ginebra, Redacción de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, 2014.

## 1.3 Los migrantes en momentos de crisis económicas

Al igual que la migración aumenta en los momentos de prosperidad económica y de creciente globalización, también puede ser un fenómeno importante durante las crisis económicas, si bien de una manera muy diferente.

La crisis financiera mundial y el consiguiente deterioro económico a finales de la primera década del siglo XXI fue sobre todo una crisis del empleo. Los migrantes en busca de empleo suelen sufrir con especial dureza las recesiones económicas por diversas razones. La mano de obra migrante suele ser utilizada como un “amortiguador cíclico”, como lo son otras políticas macroeconómicas destinadas a maximizar el crecimiento y minimizar el desempleo. De este modo, los trabajadores migrantes suelen ser “los últimos en ser contratados y los primeros en ser despedidos”, al tiempo que, por lo general, sus vínculos laborales no están sujetos a normas, son precarios y están en sectores o actividades escasamente regulados.

## Recuadro 1.7 El impacto de la crisis financiera y la recesión económica en los trabajadores migrantes

Los datos y la investigación compilados por la OIT han confirmado el amplio impacto sufrido por los trabajadores migrantes a causa de la crisis financiera y la consiguiente recesión económica:

- Los trabajadores migrantes y las personas de origen foráneo han sufrido con especial dureza y desproporcionadamente entre aquellas personas despedidas o que se quedaron sin empleo.
- En la crisis financiera de 2008-2009, los sectores más sensibles al ciclo económico, como la construcción y la manufactura, sufrieron el golpe con especial dureza con el resultado de que la crisis también tuvo un impacto diferenciado sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes, dado que los trabajadores migrantes predominan en la construcción y las trabajadoras migrantes suelen tener una presencia mayoritaria en la manufactura, como por ejemplo, en las industrias textil y de la confección.
- Los trabajadores migrantes que mantuvieron sus empleos resultaron por lo general afectados por reducciones de sueldo o aumentos de jornada, y por el deterioro de las condiciones de trabajo.
- Los trabajadores migrantes tienen un acceso más restringido que los trabajadores nacionales al respaldo de la red de la seguridad social. Esto es especialmente cierto en el caso de los trabajadores migrantes en situación irregular.
- Sin embargo, muchos trabajadores migrantes no regresaron a casa, a no ser que fueran expulsados de manera forzosa. Este fue el caso, y sigue siéndolo, incluso cuando se ofrecía a los migrantes incentivos fiscales para salir de manera voluntaria. Sencillamente, las condiciones en los países de origen eran aún peores. Mientras que en los países de acogida puede haber oportunidades para algún tipo de trabajo, en casa simplemente no las hay.
- Así, los trabajadores migrantes se vieron obligados a aceptar cualquier trabajo que encontraran. Aceptaron un salario aún más bajo y condiciones más abusivas que con anterioridad a la crisis. Esto planteó un desafío político inmediato para la gestión y la estabilización de los mercados laborales y de las condiciones de trabajo.
- Se percibió en todo el mundo un aumento de los intentos de convertir a los migrantes en chivos expiatorios y víctimas de la violencia xenófoba, como quedó de manifiesto en el asesinato o el linchamiento de migrantes en algunos países; en un sentimiento generalizado contra los extranjeros; en un discurso político hostil; y en los llamamientos a excluir a los migrantes de los mercados de trabajo y de los beneficios de protección social.
- Muchos países redujeron las cuotas de admisión de trabajadores extranjeros, incluidos los altamente cualificados, y algunos Gobiernos se embarcaron en políticas deliberadas de exclusión y expulsión de los trabajadores migrantes.



- Mientras que la presencia de trabajadores migrantes en situación irregular se suele tolerar en momentos de bonanza económica, las presiones para expulsarlos del país suelen aumentar durante las recesiones.
- Las remesas de los migrantes a sus países de origen se redujeron en 2008 y 2009, pese a la difícil situación en algunos países de origen que hacían de estos envíos un balón de oxígeno aún más importante para las familias y las comunidades. Desde 2010, las remesas de los migrantes se han recuperado y de hecho han aumentado globalmente, y al mismo tiempo siguen variando en función del grado en el que el empleo mejora en los países de destino.
- Para muchos migrantes, las oportunidades de empleo han desaparecido en sus países de origen, lo que significa menos opciones para las personas que regresan del extranjero y plantea desafíos adicionales a la estabilidad del mercado laboral y la cohesión social en algunos países.

Fuentes:

- [La crisis económica mundial y los trabajadores migrantes: impacto y respuesta](#) (en inglés), 2ª ed., Ginebra, I. Awad, Oficina Internacional del Trabajo, 2009.
- [Protección de los trabajadores migrantes más allá de la crisis](#), Pacto Mundial para el Empleo, Reseña Núm. 17, OIT, 2010.
- [El impacto de la crisis económica mundial en los migrantes y en la migración](#), Reseña de políticas de la OIM, marzo de 2009.

Estas consecuencias de la crisis en la migración y en los trabajadores migrantes en particular subrayan la urgencia de la acción parlamentaria en todos los países afectados por la migración, tanto los de origen, como los de tránsito y los de destino. Aunque no todos estos problemas pueden solucionarse únicamente con un planteamiento basado en los derechos humanos, todos ellos tienen un componente de derechos humanos.

### **Recuadro 1.8 ¿Qué deberían hacer los parlamentarios en momentos de crisis financiera y económica?**

- ***Elaborar e implementar medidas para combatir el racismo y la xenofobia, por ejemplo, promulgando disposiciones antidiscriminación.*** La crisis y la retórica de algunos grupos políticos han derivado en la creencia de que los migrantes están quitando empleos a los nacionales, exacerbando el comportamiento racista y xenófobo, y en que haya formas de discriminación múltiples.
- ***Fortalecer la cobertura de las redes de la seguridad social.*** Esto debería dirigirse de manera expresa tanto a los nacionales del país como los migrantes, incluidos aquellos en situación irregular, que son quienes tienen más probabilidades de quedar al margen de la cobertura sanitaria nacional, de la protección social y de los sistemas de seguridad social. Además, el acceso a la protección social puede facilitar el reingreso en el mercado laboral.

- **Fortalecer las inspecciones de trabajo.** La crisis induce a los empleadores a ofrecer trabajos que no cumplen las normas laborales mínimas e induce a los migrantes a aceptarlos. La inspección de trabajo en sectores con prevalencia de migrantes es un recurso importante para reducir el abuso y alentar “reglas de juego justas”, gracias a las cuales los trabajadores nacionales y los migrantes puedan beneficiarse de unas condiciones y de un nivel de protección equivalentes.
- **Adoptar medidas para promover el diálogo social.** Al adoptar una legislación para hacer frente a las crisis, el diálogo social puede proporcionar los medios para garantizar la no discriminación y la igualdad de trato y oportunidades.
- **Prestar atención especial al seguimiento de la implementación y del cumplimiento de las leyes en momentos de crisis financiera y económica.**

## 1.4 La migración, la diversidad y el cambio social

La migración en nuestros días está generando inevitablemente cambios en la sociedad. Como se señaló anteriormente, la migración está contribuyendo de manera especialmente visible a la diversificación étnica, cultural y religiosa de las poblaciones en países de todo el mundo, lo que plantea interrogantes sobre la identidad en la mayoría de las sociedades. Muchos Estados se han construido en torno a identidades uniformes y homogéneas que son esencialmente monoétnicas, monoculturales, monolingüísticas y, en algunos casos, monorreligiosas.

El desafío es conseguir que las distintas identidades raciales, étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas de los migrantes y de otras minorías puedan ser reconocidas, aceptadas e incluso celebradas, enriqueciendo de esta manera las sociedades. Esto significa incluir a estos individuos y a grupos diversos en una paulatina comprensión de lo que significa pertenecer a la nación, a su “identidad nacional”. Esto significa garantizar que todos tienen derecho a la no discriminación y a la igualdad de trato y oportunidades. En ausencia de estos esfuerzos, las diferencias pueden convertirse en indicadores de exclusión con respecto a la identidad nacional. Previsiblemente, como sugiere la historia reciente, el resultado es la división de la sociedad por motivos étnicos, raciales y de nacionalidad, socavando de esta manera la cohesión social.

## Recuadro 1.9 El multiculturalismo en Australia y Canadá

### Canadá

El Parlamento de Canadá reconoció la herencia multicultural de los canadienses en la Constitución del país cuando aprobó la Carta Canadiense de Derechos y Libertades en 1982. La Carta contempla la igualdad de derechos sin discriminación, tales como la discriminación por motivo de raza, ascendencia nacional y origen étnico. La legislación previa, como la Ley Canadiense de Derechos Humanos aprobada en 1977, prohibió explícitamente la discriminación basada en la ascendencia nacional. En 1988, la Ley Canadiense de Multiculturalismo se aprobó con la exigencia de una prestación de ayuda del Estado a las comunidades etnoculturalmente minoritarias, con el objetivo de superar los obstáculos discriminatorios, especialmente los basados en la raza y el origen nacional. La Ley también promovió la diversidad en las instituciones federales y, de manera más amplia, estableció una visión de la integración nacional que fomenta la participación plena e igualitaria de los individuos y las comunidades de cualquier origen, incluidos los migrantes, en la evolución y conformación continuas de la sociedad y la cultura canadienses.

La Comisión Permanente de Inmigración y Ciudadanía de la Cámara de los Comunes es la encargada de hacer un seguimiento de la aplicación de la política de multiculturalismo en el país. El Ministerio de Multiculturalismo es el responsable de presentar un informe anual ante el Parlamento. Según su [informe de 2013 sobre el funcionamiento de la Ley Canadiense de Multiculturalismo](#) (en inglés), se invierten aproximadamente 8,5 millones de dólares canadienses cada año para contribuir a financiar organizaciones de comunidades migrantes y minoritarias y organizaciones no gubernamentales. El Gobierno también está fortaleciendo la capacidad de respuesta de las instituciones frente a la diversidad, mediante programas destinados a garantizar que las minorías estén representadas en las instituciones federales y en la promoción de proyectos de asociación con organizaciones comunitarias para ayudar en la asistencia a los migrantes.

### Australia

En 2013, la Comisión Permanente Conjunta de Migración del Parlamento australiano publicó un [informe exhaustivo sobre el estado del multiculturalismo en Australia](#) (en inglés), identificando las fortalezas y debilidades de la política actual. El informe, un esfuerzo colaborativo que recibió aportaciones de grupos de la sociedad civil y de la Comisión Australiana de Derechos Humanos, recomendó profundizar en la inclusión y la no discriminación, incluyendo propuestas para que el Gobierno reafirmara su visión del multiculturalismo como una política incluyente que respeta la diversidad, desarrollara programas de ayuda a las organizaciones comunitarias, garantizara una educación que fomente un entendimiento intercultural e interreligioso, y llevara a cabo nuevas investigaciones empíricas para desarrollar un enfoque nacional sólido de planificación y políticas que cubra un amplio abanico de dimensiones económicas, sociales y políticas.

El empleo en condiciones decentes es crucial para la participación de todos en la sociedad y para la independencia individual, para la autoayuda, y para la identidad y la dignidad. Para los residentes como para los recién llegados, por igual, el empleo es clave también en la integración social y económica. El Comité Económico y Social Europeo (CESE), órgano consultivo de la Unión Europea (UE) del que forman parte organizaciones de empleadores, trabajadores y sociedad civil, subrayó lo siguiente en un dictamen de septiembre de 2006 sobre *“La inmigración en la UE y las políticas de integración: la colaboración de los gobiernos regionales y locales con las organizaciones de la sociedad civil”* (en inglés): *“El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración, porque el empleo en condiciones decentes es la clave para la autosuficiencia económica de los inmigrantes, y favorece las relaciones sociales y el conocimiento mutuo con la sociedad de acogida”* (párrafo 8.2).

El desafío de la igualdad de trato y no discriminación, que se aborda con mayor profundidad en el Capítulo 3, no es solo una cuestión de valores. Es una cuestión que debe responder a la pregunta de si la cohesión social y el bienestar económico son aún posibles. La discriminación, el trato diferenciado de manera injustificada, niega la igualdad de oportunidades, provoca conflicto en el seno de las poblaciones y socava la cohesión social. La discriminación fortalece las actitudes que condenan a determinados grupos identificados a roles marginales y condiciones precarias. La denegación constante de las oportunidades de empleo y de la educación de calidad, la relegación a la vida en guetos, la inadecuada protección policial y la discriminación múltiple en la vida comunitaria tienen como resultado la marginación, la exclusión y, en última instancia, la ruptura de la cohesión social.

La discriminación también impide la integración. Las consecuencias de las políticas del pasado, que ni anticipaban ni prevenían la discriminación, hay que considerarlas a la luz de la existencia de guetos de migrantes, una alta tasa de desempleo, un bajo rendimiento escolar y un aumento de las tasas de violencia y criminalidad en numerosos países. Cuanto más tiempo viven y trabajan los migrantes y sus descendientes en sociedades que no adoptan medidas inclusivas, más alta es la probabilidad de que los prejuicios y la discriminación les nieguen los logros económicos y educativos que disfrutaban los sectores mayoritarios de la sociedad. En algunos países, el efecto acumulado de la discriminación en el pasado ha modelado un entorno contemporáneo que es de por sí discriminatorio.

Está claro que hay que hacer mucho más para cambiar la percepción negativa de los migrantes desde los ámbitos político y público, y reconocer su contribución a las sociedades de acogida. Esto requiere de una serie de medidas: desde legislación para combatir la discriminación y la xenofobia, hasta campañas educativas públicas con participación de actores clave en la sociedad, pasando por la mejora del bagaje respectivo de experiencias y conocimiento.

## Recuadro 1.10 El reconocimiento de la contribución de los migrantes y la mejora de la percepción pública

[...] Los migrantes contribuyen de manera significativa y esencial al desarrollo económico, social y cultural de sus países de acogida y de sus comunidades de origen. Pero demasiado a menudo estas contribuciones pasan desapercibidas, y en su lugar el debate público se ve dominado por las actitudes xenófobas y la discriminación, tanto en el puesto de trabajo como fuera.

La discriminación basada en el estatus migratorio no solo viola los derechos humanos, sino que es también un impedimento al trabajo en condiciones decentes y, de manera más general, a la integración social.

Los migrantes en situación irregular suelen estar especialmente en situaciones de riesgo de abuso, ya que tienen más probabilidades de sufrir discriminación, exclusión, explotación y abuso en todas las etapas del proceso migratorio.

En este contexto, ha llegado la hora de un cambio radical en la manera en la que percibimos la migración. Tenemos que redoblar nuestros esfuerzos para tomar conciencia sobre la positiva contribución social y económica de los migrantes a la sociedad. Ha llegado la hora de implementar con más eficacia normas de derechos humanos y laborales, y adoptar medidas concretas para combatir la discriminación y la xenofobia, entre ellas:

- reformas legislativas, y de otro tipo, para eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes;
- reforzar la aplicación de la ley y la respuesta de la justicia penal a la xenofobia y la violencia, y facilitar el acceso de los migrantes a la justicia;
- campañas con participación de actores clave de la sociedad para eliminar los mensajes públicos negativos e inexactos y promover la tolerancia y el respeto por los migrantes;
- recopilación y difusión de información veraz sobre la discriminación y sobre la positiva contribución que hacen los migrantes al desarrollo tanto de los países de acogida como en sus comunidades de origen [...].

Extractos procedentes de [“La promoción y la protección de los derechos y las libertades fundamentales de todos los migrantes”](#). Declaración conjunta del Director General de la OIT, Guy Ryder, y de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, (en inglés) Día Internacional del Migrante, 18 de diciembre de 2013.

Con motivo del Día Internacional del Migrante, la OACDH y la OIT también presentaron una [serie de tiras cómicas para cuestionar los mitos y promover una percepción pública positiva de la migración](#).

## 1.5 Género y migración: la situación de las mujeres migrantes

Las mujeres representan en la actualidad aproximadamente la mitad de la población migrante mundial. La migración internacional se ha feminizado de manera creciente a medida que más mujeres migran por su cuenta y no como un miembro dependiente de la familia. Al desplazarse al extranjero para trabajar, muchas mujeres consiguen oportunidades que no tendrían en su país de origen y, por lo tanto, la migración las empodera económicamente, permitiéndoles contribuir de manera constructiva a los países de destino, así como a sus familias en los países de origen.

De manera especial, las mujeres están en una situación de riesgo ante la discriminación, el abuso y la explotación cuando son trabajadoras migrantes. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que supervisa la manera en que los Estados Partes aplican la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (véase el Capítulo 2), publicó una recomendación general sobre este asunto en 2009. La recomendación proporciona una visión integral y de conjunto de la situación y de los problemas que afrontan las mujeres migrantes. El extracto que se presenta a continuación resume las principales preocupaciones:

### **Recuadro 1.11 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) Recomendación general N° 26 sobre las trabajadoras migratorias**

Documento de la ONU, CEDAW/C/2009/WP.1/R **[extractos]**

- 2) Aunque la migración brinda nuevas oportunidades a las mujeres y puede constituir un medio para lograr su empoderamiento económico a través de una participación más amplia, también puede suponer una amenaza para sus derechos humanos y su seguridad.
- 3) Los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras y regular la migración, pero deben hacerlo cumpliendo cabalmente sus obligaciones con respecto a los derechos humanos en su calidad de partes en los tratados que han ratificado o a los que se han adherido, entre otras, el fomento de procedimientos migratorios seguros y la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de las mujeres a lo largo del ciclo de la migración. Dichas obligaciones deben asumirse en reconocimiento de la contribución económica y social de las trabajadoras migratorias al país de acogida y al suyo propio, a través de actividades como la atención y el trabajo doméstico.
- 5) Aunque tanto los hombres como las mujeres emigran, el fenómeno no afecta a unos y otros por igual. La posición de las mujeres migrantes es distinta a la de los varones en cuanto a los canales legales de migración, los sectores a los que se dirigen, el tipo de abusos que sufren y las consecuencias de estos.

13) Una vez que han llegado a su destino, las trabajadoras migratorias pueden hacer frente a numerosas formas de discriminación *de jure* o *de facto*. Los gobiernos de determinados países imponen a veces restricciones o prohibiciones a la contratación de mujeres en ciertos sectores. Sea cual sea la situación, las trabajadoras migratorias arrostran más riesgos que los hombres debido a un entorno desfavorable a la mujer que impide su movilidad o el acceso a información importante sobre sus derechos y prerrogativas. Las nociones sexistas sobre el trabajo adecuado para las mujeres dan lugar a una oferta laboral que reproduce las funciones ligadas a la familia y al servicio atribuidas a la mujer, o se limita a la economía paralela. Dadas estas circunstancias, las áreas de actividad en las que predominan las mujeres están especialmente vinculadas al trabajo doméstico o a ciertos tipos de espectáculo.

15) Debido a la discriminación basada en el sexo y el género, las trabajadoras migratorias a veces reciben remuneraciones inferiores a las de los hombres, o puede que no perciban remuneración alguna, que los pagos se retrasen hasta la partida o se transfieran a cuentas a las que no tienen acceso. Por ejemplo, resulta habitual que las personas que contratan trabajadoras domésticas depositen su salario en una cuenta a nombre del empleador. Si ambos miembros de una pareja tienen la categoría profesional de trabajadores, es posible que sus remuneraciones se ingresen en una cuenta a nombre del marido. [...]

17) Las trabajadoras migratorias sufren a menudo desigualdades que constituyen una amenaza para su salud. Tal vez no tengan acceso a los servicios sanitarios, incluidos los de salud reproductiva, porque los planes de seguro y de salud nacional no están a su disposición, o porque hay que pagar honorarios que no están a su alcance. Las necesidades sanitarias de las mujeres son diferentes a las de los hombres, un aspecto que requiere especial atención. [...] Las trabajadoras migratorias se ven a veces sometidas a pruebas del VIH/SIDA discriminatorias en razón del sexo, o a análisis de otro tipo de infecciones realizados sin su consentimiento, cuyos resultados se facilitan a los agentes o a los patronos antes que a la propia trabajadora. Este tipo de prácticas pueden ocasionar el despido o la deportación, si los resultados son positivos.

18) La discriminación cobra especial gravedad en relación con el embarazo. Es posible que las trabajadoras migratorias se vean obligadas a someterse a pruebas de embarazo, so pena de deportación si el resultado es positivo, que se les imponga el aborto o que no dispongan de acceso a servicios seguros de salud e interrupción del embarazo cuando corre peligro la salud de la madre, e incluso tras agresiones sexuales. Puede ser que no haya permisos y prestaciones de maternidad, o que sean inadecuados, y que no exista atención obstétrica asequible, con el consiguiente riesgo para la salud. [...]

20) Las trabajadoras migratorias están más expuestas a los abusos sexuales, al acoso sexual y a la violencia física, en especial en los sectores donde las mujeres son mayoría. Las empleadas domésticas son particularmente vulnerables a las agresiones físicas y sexuales, a la privación de sueño y de alimentos, y a la crueldad de los empleadores. El acoso sexual de las trabajadoras migratorias en otros entornos laborales, por ejemplo, en granjas o en el sector industrial, constituye un problema en todo el mundial. (véase también E/CN.4/1998/74/Add.1).

Es necesario adoptar políticas de migración más sensibles con la cuestión de género, incluidas políticas de migración laboral, con el objetivo de garantizar que la migración “ofrece oportunidades nuevas para (las mujeres) y ... un medio para su empoderamiento económico a través de una mayor participación”, como recomienda el CEDAW, y de intensificar su importante contribución al desarrollo tanto en los países de destino como en los de origen. El [Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares](#) también destacó la perspectiva de género en su [observación general N°1 sobre los trabajadores domésticos migratorios](#), aprobada en su 13° período de sesiones en diciembre de 2010. A lo largo de los años, una serie de organismos internacionales han desarrollado herramientas importantes para los gobiernos y otros actores clave para ayudarles en esta tarea. Una de esas herramientas es el documento [Guía informativa. Cómo prevenir la discriminación, la explotación y el abuso de las trabajadoras migrantes](#), publicado por la OIT en 2003. Otra es el [Guía sobre políticas de migración laboral sensibles al género](#), de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), de 2009.

### **Recuadro 1.12 La necesidad de políticas de migración laboral con perspectiva de género**

Para garantizar que la migración internacional contribuye de manera sustancial a la obtención de un desarrollo equitativo, sostenible e inclusivo, los responsables políticos y otros actores clave deberían tener en cuenta el enfoque con perspectiva de género y basado en derechos a la hora de desarrollar políticas de migración laboral, a fin de fomentar la misma protección, trato y oportunidades para los trabajadores y las trabajadoras migrantes y sus familiares, y de beneficiar de igual manera a los países de origen y destino.

La transversalidad de género es todavía un desafío para todas las políticas y, en particular, las diseñadas para mejorar la gobernanza de la migración con fines de empleo. ¿Pero por qué son tan necesarias las políticas de migración laboral con perspectiva de género? Porque estas políticas tienen en cuenta las diferencias existentes entre hombres y mujeres en lo relativo a los roles socioculturales, las necesidades, las oportunidades, las dificultades y las vulnerabilidades. Estas políticas también garantizan que los trabajadores y las trabajadoras disfrutan por igual de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, y que la legislación, las políticas y los programas sobre migración fomentan la igualdad de oportunidades y trato con respecto al empleo y la ocupación, con la idea de eliminar cualquier tipo de discriminación por motivos de sexo.

Los esfuerzos dirigidos a promover la igualdad de género en las políticas de migración laboral pueden incluir disposiciones especiales relativas al género (por ejemplo, el trato preferente o la acción afirmativa) para compensar la discriminación prolongada sufrida, de manera particular, por las mujeres. Los elementos principales de una política de migración laboral con perspectiva de género incluyen una garantía de igualdad de género y de equidad en todas las fases del proceso migratorio:



- toma de decisiones, planificación y preparación para viajar al extranjero en busca de empleo y mejores salarios;
- contratación y colocación;
- el viaje o el tránsito hacia el país de destino;
- condiciones de vida y de trabajo en el extranjero; y
- regreso y reintegración en el país de origen.

### **La política nacional sobre la protección de los trabajadores migrantes en Brasil**

La igualdad de género constituye uno de los objetivos principales de la Política Nacional de Brasil sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes, que hace referencia al trabajo en condiciones decentes como una condición fundamental. Esta política incluye medidas para combatir la discriminación de los trabajadores migrantes en materia de empleo y ocupación, y para protegerles del trabajo forzoso, el trabajo infantil y la trata de personas. Además, simplifica los procedimientos administrativos para la inmigración, contemplando la regularización del estatus de los migrantes y el acceso a los derechos laborales. El Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), interministerial y tripartito, coordinado por el Ministerio de Trabajo y Empleo, incluye a organizaciones de los empleadores y los trabajadores, y a organismos internacionales y de la sociedad civil, como observadores. El CNIg es un órgano permanente creado para acompañar el desarrollo y la implementación de la Política sobre Protección de los Trabajadores Migrantes. La OIT proporciona ayuda técnica en forma de seguimiento, publicación de estudios, desarrollo de políticas, legislación, etc. Con este respaldo técnico, se ha mejorado y ampliado la base de datos de trabajadores migrantes que gestiona el Ministerio de Trabajo y Empleo, con información desglosada por sexo.

#### **Fuente:**

*Guía práctica sobre la maximización de la contribución de las trabajadoras migrantes al desarrollo*, G. Moreno-Fontes Chammartin, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (próximamente) [pies de página omitidos].

## Lista de verificación para parlamentarios

### ¿Qué pueden hacer los parlamentarios para mejorar la percepción pública sobre los migrantes, combatir la discriminación y la xenofobia, y destacar la contribución de los migrantes y la migración al desarrollo?

- ☑ ¿Qué pueden hacer los parlamentarios para mejorar la percepción pública sobre los migrantes? Un primer paso comporta un **discurso positivo en el Parlamento**. Hay que subrayar que la migración puede servir para equilibrar los mercados laborales nacionales y regionales, en lo que respecta a la variedad de competencias, edades y composición. También es crucial destacar la **contribución positiva** de los migrantes y de la migración al desarrollo, tanto en los países de destino como en los de origen.
  - **Países de destino:** ¿Se conocen y se valoran las ventajas derivadas de la inmigración? La inmigración puede contribuir a un aumento del PIB, fomentando la innovación a través de la inyección de competencias nuevas y necesarias, contribuyendo a que las empresas sigan siendo viables, y mejorando el desempeño de los sistemas nacionales de seguridad social. La creencia generalizada de que los trabajadores migrantes quitan los empleos a los nacionales tiene que ser desterrada con hechos.
  - **Países de origen:** ¿Se conocen y se valoran las ventajas derivadas de la emigración? La emigración rebaja las presiones sobre el empleo y genera remesas a los países de origen, tanto económicas, generando un porcentaje importante del PIB en algunos países pequeños, como sociales, cuando los migrantes regresan a casa con nuevas competencias, valores e ideas. Al mismo tiempo, es importante que las economías no tengan una dependencia excesiva de las remesas, por lo que los parlamentarios también tienen que prestar la debida atención a estimular la creación de oportunidades de trabajo en condiciones decentes en los países de origen y a garantizar las sinergias entre la migración y las políticas nacionales de empleo.
- ☑ Los parlamentarios deberían esforzarse en caracterizar la diversidad étnica, cultural, lingüística y religiosa como un **enriquecimiento** para la sociedad. Es especialmente importante adoptar leyes y políticas que aborden la discriminación y la xenofobia, dedicando especial atención a una correcta implementación y aplicación de las mismas, sobre todo en momentos de recesión económica, en los que los migrantes son especialmente vulnerables.
- ☑ Los parlamentarios deberían promover medidas concretas para **combatir la xenofobia**, que incluyan el fortalecimiento de la aplicación de la ley y de la respuesta de la justicia penal a la xenofobia, recopilando datos sobre crímenes xenófobos, mejorando la calidad de los sistemas de recopilación de los citados datos, y creando instituciones adecuadas y mecanismos que hagan un seguimiento e informen sobre la xenofobia. Esto se puede hacer, por ejemplo, estableciendo órganos nacionales especializados y creando redes con la sociedad civil.

- ☑ Los parlamentarios deberían promover **campañas educativas** contra las percepciones negativas de los migrantes y contra la discriminación.
- ☑ Los parlamentarios tienen que apostar por **el enfoque con perspectiva de género de las políticas de migración laboral y abordar la discriminación contra las trabajadoras migrantes.**
  - En concreto, los parlamentarios deberían oponerse y abordar las siguientes cuestiones: las prohibiciones sobre el empleo de mujeres en el extranjero en determinados sectores; el acoso y la violencia sexual en el lugar de trabajo; las diferencias injustificadas de salario entre trabajadores y trabajadoras migrantes; el acceso desigual a la atención sanitaria y a las prestaciones de la seguridad social (incluidos los servicios de salud reproductiva); y las pruebas obligatorias de VIH/SIDA y embarazo, que pueden acarrear un estatus migratorio irregular o incluso la expulsión.
  - Los parlamentarios también pueden considerar el trato preferencial y la acción afirmativa, que constituyen herramientas importantes para combatir la discriminación contra las mujeres, especialmente en casos de discriminación prolongada y arraigada.
  - Para proteger a los trabajadores domésticos migrantes, que son principalmente mujeres, los parlamentarios tienen que garantizar que las leyes laborales se aplican inequívocamente en este sector del empleo.





## Capítulo 2

# El derecho internacional, la migración y los derechos humanos

Este integrante de la brigada médica juega con niños en el puerto de la ciudad de Messina (Italia), tras concluirse una operación de salvamento marítimo. En el derecho internacional se recogen diversas disposiciones referidas a los derechos de los niños, que constituyen una de las categorías que sufre más las consecuencias de la migración. © AFP/ Giovanni Isolino, 2015

### Recuadro 2.1 La Declaración Universal de Derechos Humanos

*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

*Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición [...].*

[Declaración Universal de Derechos Humanos](#), Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948, artículos 1 y 2.

Un extenso abanico de convenciones internacionales, tratados regionales, acuerdos bilaterales y disposiciones nacionales proporcionan el marco reglamentario de la migración. También existen normas claramente definidas en el derecho internacional que abordan expresamente el trato a los migrantes. El marco jurídico internacional incluye disposiciones detalladas para proteger los derechos de los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes, con medidas para regular la migración y promover la cooperación entre los gobiernos. Los instrumentos internacionales proporcionan un marco jurídico integral para el desarrollo de políticas y buenas prácticas a nivel nacional, que ha demostrado su eficacia cuando ha sido implementado.

Este capítulo profundiza en esos instrumentos y describe el rol, los objetivos y la aplicación del derecho internacional, así como del propio estado de derecho, como los cimientos normativos de las leyes y políticas nacionales que son necesarias para gobernar eficazmente la migración. La adopción y aplicación de normas y principios internacionales sigue siendo una tarea pendiente; la migración es un asunto políticamente complejo y sensible, y las políticas de respuesta que se aprueban a nivel nacional son con frecuencia fragmentarias (y en algunas ocasiones regresivas). Por lo tanto, es especialmente importante que los parlamentarios estén al tanto del marco del derecho internacional de los derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo que gobiernan la migración.

El derecho internacional de los derechos humanos es aplicable no sólo a los nacionales de un Estado, sino a toda persona dentro de la jurisdicción del Estado, incluidos los migrantes, independientemente de su estatus regular, irregular, documentado o indocumentado. Sus derechos humanos no están aislados de los derechos de otros y, con la excepción del derecho a entrar en otro país y de votar y presentarse a unas elecciones para un cargo público, los migrantes disfrutan de los mismos derechos humanos y laborales que los nacionales.

El derecho internacional reconoce el derecho de todas las personas a salir de cualquier país, incluido el propio, y a regresar a su propio país. Sin embargo, no contempla el derecho a entrar en otro país; consagra en cambio la prerrogativa soberana de los Estados de determinar los criterios para la admisión y expulsión de los no nacionales, incluidos los migrantes. Los Estados tienen prohibido devolver a cualquier persona a países en los que podrían sufrir tortura y otras graves violaciones de los derechos humanos o persecución, en virtud de lo establecido en el [Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967](#). También deben garantizar las garantías procesales en los procesos de expulsión o deportación para evitar expulsiones colectivas. La interpretación general del derecho internacional también estipula que hay determinados motivos inaceptables de discriminación, como la raza, el sexo, la religión, o el estado de salud (por ejemplo, estar o poder estar infectado con el VIH), a la hora de condicionar quién puede ser admitido en un país y quién no; esto también debería evitarse en los procedimientos de selección de migrantes y en las cuotas.

Se considera que todos los países del mundo están obligados por los principios articulados en el derecho internacional de los derechos humanos, que determina el abanico de derechos humanos aplicables a toda la humanidad. Los tribunales internacionales, regionales y nacionales también han respaldado la posición de los

órganos de supervisión de la OIT en el sentido de que, con arreglo a derecho, todas las normas internacionales del trabajo son aplicables a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, a menos que se declare otra cosa diferente.


Los migrantes en situación irregular, o los migrantes indocumentados, tienen los mismos derechos humanos que cualquier otra persona, incluidos los ciudadanos nacionales y otras categorías de migrantes, como los trabajadores migrantes. Sin embargo, la ICRMW y los convenios de la OIT que tratan expresamente de la protección de los trabajadores migrantes hacen algunas distinciones entre la protección de los derechos humanos fundamentales de todas las personas presentes en el territorio de un país, independientemente de su estatus de inmigración, y la ampliación de los derechos para los migrantes a los que se autoriza la admisión y la residencia. Este asunto se trata con más detalle en el Capítulo 3.

En general los derechos humanos y las normas internacionales del trabajo son aplicables a todos los migrantes, pero en la práctica la extensión y la aplicabilidad en el contexto nacional de los derechos humanos y la protección laboral a todas las personas, incluidos los migrantes, pueden depender de los instrumentos internacionales que haya ratificado el país. No obstante, hay razones generales por las que los migrantes deberían disfrutar plenamente de los derechos humanos, incluidos los derechos fundamentales en el trabajo, según lo dispuesto en el derecho internacional.

### **Recuadro 2.2 Tres razones de fondo por las que es importante proteger los derechos humanos de los migrantes**

Ante todo, es una cuestión de derecho y moralidad. La mayoría de las leyes y Constituciones nacionales no limitan su reconocimiento de los derechos humanos únicamente a los ciudadanos o nacionales, y aceptan que estos derechos son aplicables a toda persona físicamente presente en el territorio del Estado o sujeta a su jurisdicción. Aunque hay restricciones en los derechos que el derecho internacional otorga a los migrantes y sus familiares, como hasta qué punto tienen derecho a la residencia y a la participación política en el país de destino, no hay restricciones en lo que se refiere a sus derechos humanos, como el derecho a la vida, el derecho a la libertad de la esclavitud, el trabajo forzoso u obligatorio y la tortura, el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, y los derechos humanos a la educación, la salud y la identidad cultural. Los tratados fundamentales de derechos humanos protegen estos derechos, y prácticamente todos los países han ratificado alguno de ellos.

En segundo lugar, aunque la migración puede producirse, y de hecho se produce, en circunstancias no reguladas, la experiencia demuestra que los procesos migratorios bien gestionados incrementan el efecto beneficioso de las contribuciones al desarrollo económico y social de los países de origen, tránsito y destino, así como al desarrollo humano tanto de migrantes como de nacionales, contribuyendo también a la cohesión social. Por lo tanto, es adecuado y práctico establecer un marco legislativo producto de una cuidadosa planificación y una correcta aplicación.



En tercer lugar, un sistema migratorio justo, viable y sostenible incluye necesariamente el reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes, así como una atención especial a garantizar el trabajo en condiciones decentes para los migrantes. Tratar a las personas sin el debido respeto a sus derechos sitúa el acto migratorio al margen de la regulación y la protección legal. Cuando esto ocurre, los Estados pierden muchas de las ventajas que se pueden obtener mediante una regulación adecuada y de una migración en condiciones de seguridad. Los migrantes cuyos derechos quedan desprotegidos tienen más probabilidades de ser víctimas de abuso y explotación; tienen más probabilidades de ser percibidos como competidores desleales en el mercado laboral, ocasionando tensiones sociales; y sus contribuciones fiscales y sociales pueden no ser recaudadas o transferidas al Estado.

## 2.1 El estado de derecho

Las políticas y las prácticas en materia de migración solo pueden ser viables y eficaces cuando se sustentan sobre una base sólida de normas jurídicas, operando de este modo en el marco del estado de derecho. Para conseguir credibilidad y garantizar la aplicabilidad, la gobernanza de la migración tiene que basarse en un marco jurídico público establecido mediante un proceso legislativo formal en el Parlamento y administrado conforme a derecho por el poder ejecutivo, y tiene que poder ser revisable y aplicable por el poder judicial.

En el **estado de derecho** es una máxima que las comunidades, los Estados y las relaciones internacionales se gobiernan por un sistema, o sistemas, de reglas y directrices formalmente establecidas y supervisadas, que son habitualmente establecidas, o al menos avaladas, por un proceso legislativo, y aplicadas por medio de un conjunto de instituciones y mecanismos sometidos a la autoridad de los Estados. Los principios fundamentales son: 1) ninguna persona, colectivo o institución está por encima de la ley; 2) ningún individuo u organismo puede ser castigado por el Estado o por cualquier otra entidad, salvo en los casos en los que se viole la ley; y 3) nadie puede ser considerado culpable de incumplir la ley, salvo en la manera establecida por la propia ley.

Un paso clave para instaurar la gobernanza, y la gobernabilidad, de la migración es el establecimiento de una legislación nacional basada en el derecho internacional y en conformidad con el derecho internacional. Esto suele lograrse mediante la ratificación por los Estados de los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes y de las normas internacionales del trabajo, y seguido de su implementación efectiva.



### Recuadro 2.3 La ratificación de los tratados internacionales

Los Parlamentos suelen desempeñar un papel importante en la ratificación de los tratados internacionales, como los convenios internacionales del trabajo y de derechos humanos. Las normas y procedimientos varían según los países, pero por lo general el Ejecutivo nacional (la presidencia o un ministerio del Gobierno) propone la ratificación de un tratado o de un convenio, y el Parlamento debe dar su consentimiento antes de que el Ejecutivo pueda registrarla. En muchos países, los Parlamentos también pueden poner en marcha la ratificación, al menos desde un punto de vista político, preguntando al Gobierno acerca de sus planes de ratificación de un determinado tratado.

## 2.2 El derecho internacional en lo concerniente a la migración

Los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidos los relativos a los derechos fundamentales en el trabajo, y las normas internacionales del trabajo son esencialmente una serie de disposiciones jurídicas de mínimos elaboradas en conferencias internacionales para proporcionar orientación, y a menudo un lenguaje específico, a las legislaciones, políticas y prácticas nacionales. Los instrumentos internacionales comprenden tanto convenciones como declaraciones, aunque estas últimas no son vinculantes a no ser que constituyan derecho internacional consuetudinario. Por un lado, aunque [la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 \(DUDH\)](#) y [la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998](#) no son tratados jurídicamente vinculantes, sí que expresan principios comúnmente aceptados y derechos contemplados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho laboral internacional, que son jurídicamente vinculantes. Muchos de ellos también son reconocidos en el derecho internacional consuetudinario. Por otro lado, el [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos \(ICCPR\) de 1966](#), el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales \(ICESCR\) de 1966](#), los otros siete tratados de derechos humanos fundamentales (véanse a continuación) y las normas internacionales del trabajo en forma de convenios de la OIT son vinculantes para los países que los han ratificado. Por el contrario, las Recomendaciones de la OIT, que constituyen otra modalidad de norma laboral internacional, proporcionan directrices no vinculantes, bien como un complemento a los correspondientes convenios de la OIT o como cuestiones independientes sobre las que todos los Estados Miembros de la OIT tienen la obligación de informar, según lo acordado. Una característica singular de las normas internacionales del trabajo, entre ellas las relativas a los derechos fundamentales en el trabajo, es que están diseñadas no solo por los gobiernos, sino también por los representantes de los empleadores y de los trabajadores, que junto a los gobiernos forman parte de la estructura tripartita de la OIT. Igualmente, las observaciones y recomendaciones generales aprobadas por los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos sirven para proporcionar una orientación a los Estados Partes sobre la implementación de sus obligaciones derivadas de los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos.

Estos instrumentos suelen definir los derechos y prerrogativas de las personas y poblaciones afectadas, y pueden establecer también sus obligaciones. Asimismo, fijan directrices para los Estados y disposiciones para la implementación de los derechos y las obligaciones, incluidos los mecanismos para la aplicación y la supervisión. En algunas esferas, como la migración internacional, los instrumentos internacionales pueden contemplar medidas concretas y mecanismos de consulta y cooperación internacional para implementar los principios básicos relativos a los derechos, las obligaciones y los mecanismos de gobernanza.

Las normas internacionales actuales sobre los refugiados y los migrantes comenzaron a elaborarse hace casi un siglo. Ya desde el principio de este proceso, se planteó la necesidad de proteger a los trabajadores que estaban fuera de sus países de origen. Tras la Primera Guerra Mundial, se planteó explícitamente en el Tratado de Versalles, que también estableció la [Constitución de la Organización Internacional del Trabajo](#). El primer tratado internacional específico sobre los trabajadores migrantes fue elaborado en la década de 1930, y el [Convenio sobre los trabajadores migrantes \(revisado\) \(núm. 97\)](#) fue aprobado en 1949, poco después de que naciera la DUDH en 1948. Casualmente, los instrumentos y los mecanismos que contemplan el reconocimiento y la protección de los refugiados también nacieron poco después de la Primera Guerra Mundial.

Los instrumentos específicos que sientan las bases para las leyes, las políticas y las prácticas nacionales sobre migración han sido elaborados en siete ramas del derecho internacional:

1. Derecho internacional de los derechos humanos;
2. Derecho/normas internacionales del trabajo;
3. Derecho internacional de los refugiados;
4. Derecho penal internacional;
5. Derecho humanitario internacional;
6. Derecho consular internacional;
7. Derecho marítimo internacional.

Este Manual se centra en las dos primeras áreas, tal y como se analiza con más detalle en secciones posteriores de este capítulo. A continuación, se ofrece una breve visión general de las otras áreas y de su importancia para los migrantes.

***Derecho internacional de los refugiados:*** en concreto la [Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967](#), así como los instrumentos regionales relacionados, quedan ampliamente cubiertos en la [Guía sobre el derecho internacional de los refugiados](#), la Guía para Parlamentarios N° 2, elaborada conjuntamente en 2001 por la UIP y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Otro grupo de personas bajo responsabilidad del ACNUR y que tienen vínculos importantes con la migración y los derechos humanos son los apátridas. En 2005, la UIP y el ACNUR también colaboraron para elaborar [Nacionalidad y Apátridia: Manual para Parlamentarios \(N° 11\)](#).

Los principales instrumentos aplicables del ***derecho penal internacional*** relativos a la migración son los dos “Protocolos de Palermo” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada en 2000, en concreto el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Estos protocolos se analizan en [La lucha contra la trata de personas. Manual para Parlamentarios](#) (Nº 16), elaborado conjuntamente en 2009 por la UIP y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Esta publicación alienta a los parlamentarios a ser una parte activa para erradicar la trata de personas. Contiene una compilación de legislaciones internacionales y buenas prácticas desarrolladas para combatir la trata de personas, y ofrece orientación a los parlamentarios acerca de cómo la legislación nacional puede armonizarse con las normas internacionales. Además, presenta medidas para prevenir el delito de la trata de personas, procesar a los delincuentes y proteger a las víctimas. También contiene consejos acerca de cómo denunciar este delito y de cómo alistar para la causa a la sociedad civil. Otra publicación reseñable en este campo del derecho es el [Manual para Parlamentarios. La Convención del Consejo de Europa sobre medidas contra el tráfico de seres humanos](#) (en inglés), elaborado en 2007 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

Los principales instrumentos del ***derecho humanitario internacional*** que resultan de especial relevancia para los migrantes son los cuatro [Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977](#), que se presentan, entre otros, en el primer Manual para Parlamentarios [Respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario](#), elaborado conjuntamente en 1999 por la UIP y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

***El derecho consular internacional*** se consagra en la [Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963](#), su Protocolo Facultativo sobre la Adquisición de Nacionalidad y el Protocolo Facultativo sobre la Solución Obligatoria de Controversias, que también incluye numerosas disposiciones para la protección de los nacionales de un país en el extranjero. La mayoría de los 79 artículos de la Convención de Viena contemplan el funcionamiento de los consulados, las funciones de los agentes consulares y los privilegios e inmunidades otorgados a los funcionarios consulares cuando son enviados a un país extranjero. Pero también hay numerosas disposiciones que especifican las responsabilidades de los funcionarios consulares cuando los ciudadanos de su país afrontan dificultades en el extranjero. El artículo 36 es de particular interés para la protección de los migrantes, ya que describe las obligaciones de las autoridades competentes en casos de arresto o detención de un ciudadano extranjero, en los que se deben garantizar el derecho inalienable a la asistencia letrada y al debido proceso mediante la notificación consular y de un acceso efectivo a la protección consular. Consulte la Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional de las Naciones Unidas para leer [una reseña general de la Convención de Viena a cargo de Juan Manuel Gómez Robledo, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.](#)

***El derecho marítimo internacional*** es un término general que se refiere a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, así como a los numerosos instrumentos aprobados con los auspicios de la Organización Marítima Internacional (OMI), varios de ellos de particular relevancia para los derechos de los

migrantes, como el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, de 1974, y el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, de 1979. Son importantes también instrumentos no vinculantes como las Directrices sobre la asignación de responsabilidades para tratar de resolver con éxito los casos de polizones, de 1997 (revisadas en 2011); las Medidas provisionales de lucha contra las prácticas peligrosas relacionadas con el tráfico o transporte de emigrantes por mar, de 1998 (revisadas en 2001); y las Directrices Respecto de la Actuación con las Personas Rescatadas en el Mar, de 2004. Para consultar los extractos pertinentes de estos textos, véase el *Compendio de Instrumentos de Derecho Internacional sobre Migración*, compilado por Richard Perruchoud y Katarína Tömölová, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y T.M.C. Asser Press, 2007. Este campo también está estrechamente conectado con las numerosas normas internacionales del trabajo aprobadas por la OIT en relación con los derechos y las condiciones de trabajo de los marinos, muchas de los cuales han quedado ahora consolidadas en el [Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006](#), que entró en vigor el 20 de agosto de 2013.

## 2.2.1 El derecho internacional de los derechos humanos

El derecho internacional de los derechos humanos establece de manera inequívoca que los migrantes y sus familiares son ante todo seres humanos y titulares de derechos humanos universales, cuya dignidad y seguridad necesitan una protección especial. Por consiguiente, gozan de la protección del derecho internacional de los derechos humanos como cualquier otra persona, incluso si están en situación irregular, como puede ser el caso de los migrantes. Las únicas excepciones guardan relación con los derechos políticos, en concreto con el derecho al sufragio, el derecho a presentarse a unas elecciones para un cargo público y el derecho a entrar y permanecer en un país. Estos derechos están restringidos a los ciudadanos, si bien, como se observa en el Capítulo 5, el derecho a entrar y a permanecer en un país también puede aplicarse a los nacionales extranjeros con residencia permanente o asegurada en el país. El derecho internacional de los derechos humanos nos dice que lo acordado por los gobiernos y otros actores clave *debe* llevarse a cabo en lo concerniente a los migrantes y sus familiares. También contiene normas que abordan cuestiones más amplias en materia de derechos humanos que afectan a todos los migrantes, así como normas concretas que se ocupan directamente de los trabajadores migrantes y sus familiares.

### **Recuadro 2.4 Los instrumentos de las Naciones Unidas que protegen los derechos humanos de todas las personas, incluidos los migrantes**

#### **Convenciones principales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos**

- [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), 16 de diciembre de 1966.
  - [Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), 10 de diciembre de 2008.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.
  - Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.
  - Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, 15 de diciembre de 1989.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 21 de diciembre de 1965.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de diciembre de 1979.
  - Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 6 de octubre de 1999.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 10 de diciembre de 1984.
  - Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 18 de diciembre de 2002.
- Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.
  - Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 25 de mayo de 2000.
  - Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, 25 de mayo de 2000.
  - Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, 19 de diciembre de 2011.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 18 de diciembre de 1990.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 13 de diciembre de 2006.
  - Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 13 de diciembre de 2006.
- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, 20 de diciembre de 2006.

### **Otros instrumentos de las Naciones Unidas seleccionados**

- Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.
- Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no Son Nacionales del País en que Viven, 13 de diciembre de 1985.
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, 18 de diciembre de 1992.

- [La Declaración y el Programa de Acción de Durban](#) (de la [Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001](#)) y el [Documento final de la Conferencia de Examen de Durban, 2009](#).
- [Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas](#), texto presentado ante el Consejo Económico y Social como apéndice al informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/2002/68/Add.1).

Por lo tanto, los migrantes gozan de los derechos humanos puestos a disposición de todas las personas en virtud de las convenciones de las Naciones Unidas y los convenios de la OIT (consúltase la siguiente sección), y en virtud de los instrumentos regionales de derechos humanos.

## 2.2.2 Las normas internacionales del trabajo

Desde el momento mismo de su creación, la OIT decidió que los trabajadores migrantes merecían atención especial. De hecho, la protección de los trabajadores migrantes queda consagrada en el Preámbulo de la [Constitución de la OIT](#) (segundo considerando) como uno de los ámbitos en los que se considera urgente que se mejoren las condiciones laborales:

*Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, **protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero**, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas; [...] [Sin negrita en el original].*

Como se apuntó anteriormente, todas las normas internacionales del trabajo, salvo que se indique lo contrario, son aplicables en principio a todos los trabajadores migrantes. Estas normas incluyen las enunciadas en los ocho Convenios de la OIT sobre derechos fundamentales que se identifican en la [Declaración de la OIT relativa a los principios](#)

y derechos fundamentales en el trabajo de 1998. Se aplican a todos los trabajadores migrantes, independientemente de su estatus migratorio.

### Recuadro 2.5 La Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

En 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó la [Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo](#) y citó cuatro derechos como la encarnación de los cimientos interconectados para el sostenimiento de los derechos humanos en el puesto de trabajo. La declaración afirma lo siguiente:

*[T]odos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:*

- *la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;*
- *la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;*
- *la abolición efectiva del trabajo infantil; y*
- *la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.*

Con la adopción de la Declaración, la Conferencia reconoció en el preámbulo de la Declaración que:

*[L]a OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los **trabajadores migrantes**, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo. [Sin negrita en el original].*

Las normas internacionales del trabajo comprenden normas de aplicación general, como los convenios “fundamentales” y de “gobernanza” relativos a la inspección laboral, las políticas de empleo y la consulta tripartita, así como a las normas que tratan de la protección de los salarios, y de la seguridad y la salud ocupacional. También comprenden instrumentos que contienen disposiciones expresas sobre los trabajadores migrantes, como los relativos a la seguridad social, las agencias de empleo privadas, el VIH y el sida, y el trabajo doméstico. Los órganos de supervisión de la OIT (véase a continuación) hacen un estrecho seguimiento de su aplicación efectiva en el caso de

los trabajadores migrantes. La OIT también ha sido pionera en el desarrollo de normas internacionales expresas para la gobernanza de la migración laboral y de la protección de los trabajadores migrantes, que se abordan en la siguiente sección.

## **Recuadro 2.6 Las normas internacionales del trabajo y los trabajadores migrantes**

### **Documentos constitucionales**

Constitución de la OIT de 1919 (Preámbulo, segundo considerando), revisada por la Declaración de Filadelfia de 1944.

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008.

### **Convenios fundamentales**

- Abolición del trabajo forzoso
  - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Protocolo de 2014 del Convenio sobre el trabajo forzoso.
  - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).
- Eliminación del trabajo infantil
  - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
  - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).
- Derechos de los sindicatos
  - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
  - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- Igualdad y no discriminación en el empleo y la ocupación
  - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).
  - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

### **Convenios de gobernanza**

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).



## **Convenios y recomendaciones seleccionados de aplicación general**

Cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94).

Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95).

Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121).

Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131).

Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149).

Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).

Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161).

Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167).

Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991 (núm. 172).

Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176).

Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184).

## **Convenios y recomendaciones seleccionados que contienen disposiciones expresas sobre los trabajadores migrantes**

Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19).

Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88).

Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955 (núm. 100).

Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110).

Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118).

Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157).

Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200).

Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201).

Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

Recomendación sobre las medidas complementarias para la supresión efectiva del trabajo forzoso, 2014 (núm. 203).

Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

### **Convenios y recomendaciones sobre los trabajadores migrantes**

Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97).

Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86).

Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).

Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).

Los textos de todos los convenios y recomendaciones de la OIT están disponibles en el [Sistema Internacional sobre Normas Internacionales del Trabajo – NORMLEX](#).

Además, la jurisprudencia a nivel regional ha asentado la noción de que las normas internacionales del trabajo y las leyes nacionales del trabajo deberían ser aplicables a todos los trabajadores migrantes.

### **Recuadro 2.7 La opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de los migrantes indocumentados**

De acuerdo con el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) pueden consultar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en relación con la interpretación de la CADH y de otros tratados relativos a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. En 2003, a petición de México, la Corte emitió una contundente Opinión Consultiva que refuerza claramente la aplicación de las normas internacionales del trabajo a los trabajadores extranjeros, especialmente a los que están en situación irregular. La Corte concluyó que la no discriminación y el derecho a la igualdad son aplicables a todos los residentes, al margen de su estatus migratorio; que los Estados no pueden por lo tanto restringir los derechos laborales de los trabajadores no autorizados; y que una vez que se ha iniciado la relación laboral, los trabajadores no autorizados tienen derecho al pleno ejercicio de los derechos laborales y de empleo otorgados a los trabajadores autorizados. La Corte sostuvo unánimemente la opinión de que:

*La calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral.*

Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, Serie A No. 18, 17 de septiembre de 2003.

Estrictamente hablando, las opiniones consultivas no son vinculantes desde el punto de vista jurídico, aunque producen efectos jurídicos no sólo sobre el Estado u órgano que requiere una opinión consultiva, sino sobre todos los Estados miembros de la OEA. Además, la Corte ha reiterado desde entonces que el principio de igualdad ante la ley, y de igualdad en la protección y la no discriminación se aplican a los trabajadores indocumentados en su jurisdicción contenciosa. Véase, por ejemplo, [Vélez Loor Vs. Panamá](#) (sentencia del 23 de noviembre de 2010, Serie C No. 218, párrafo 100), donde la Corte dictaminó que “los Estados deben respetar sus derechos humanos y garantizar su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa”. Véase también [Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana](#) (sentencia del 24 de octubre de 2012, Serie C No. 251, párrafo 154 y [Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia](#) (sentencia del 25 de noviembre de 2013, Serie C No. 272, párrafo 129).

### 2.2.3 Las normas internacionales que abordan expresamente la migración laboral y los derechos de los trabajadores migrantes

Los desafíos particulares que plantea regular la migración laboral al tiempo que se protege adecuadamente a los trabajadores migrantes han motivado la elaboración de tres instrumentos específicos, con los auspicios de las Naciones Unidas, como se expone más adelante en orden cronológico. Dos de estos instrumentos han sido aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, mientras que el tercero es un tratado fundamental sobre derechos humanos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los tres instrumentos están sometidos, respectivamente, a los mecanismos de supervisión de los derechos humanos de la OIT y las Naciones Unidas (véase a continuación).

#### **Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)**

El Convenio núm. 97 fue revisado actualizando normas anteriores de la OIT e incluyó disposiciones jurídicas y normativas para los trabajadores migrantes en situaciones *regulares*. El Convenio contiene disposiciones que regulan las condiciones en las que se debería producir la migración laboral, entre ellas la obligación de mantener un servicio gratuito apropiado encargado de prestar ayuda a los trabajadores migrantes (artículo 2) y de adoptar todas las medidas pertinentes contra la propaganda sobre la emigración y la inmigración que puedan inducir a error (artículo 3), así como normas para la protección de los trabajadores frente a la discriminación y la explotación mientras están empleados en países que no son el propio. El artículo 6 establece el principio de igualdad de trato entre los inmigrantes que se encuentran legalmente en un territorio y los ciudadanos nacionales, sin discriminación por motivo de nacionalidad, raza, religión o sexo, en lo que se refiere a los salarios y las condiciones de trabajo, la afiliación a

organizaciones sindicales, la vivienda, la seguridad social, los impuestos laborales y los procedimientos legales.

El Convenio núm. 97 va acompañado de la [Recomendación sobre los trabajadores migrantes \(revisado\), 1949 \(núm. 86\)](#), que carece de carácter vinculante y proporciona directrices adicionales sobre la regulación de la migración laboral. El Anexo a la Recomendación núm. 86 contiene un modelo de acuerdo sobre migración laboral bilateral, que ha servido de prototipo a los Estados Miembros de la OIT para concebir sus propios acuerdos bilaterales de regulación de la migración laboral (véase también el recuadro 2.15).

### **Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)**

El Convenio núm. 143 fue aprobado en un momento en el que la atención de la comunidad internacional se dirigía hacia los crecientes abusos relacionados con la migración irregular. El Convenio está dividido en dos partes. La Parte I sobre migraciones en condiciones de abuso contiene disposiciones dirigidas a eliminar la migración no autorizada y el empleo “ilegal”. El artículo 1 obliga a los Estados Partes a respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes, incluidos los que están en situación irregular. Se entiende que los derechos humanos básicos incluyen los derechos humanos fundamentales contenidos en los instrumentos internacionales aprobados por las Naciones Unidas en este ámbito, que incluyen algunos de los principios y derechos laborales fundamentales contemplados en los convenios principales de la OIT, así como los derechos humanos fundamentales contenidos en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos mencionados anteriormente. En concreto, el artículo 8 subraya que el trabajador migrante no podrá ser considerado en situación ilegal o irregular por el hecho mismo de la pérdida de su empleo, mientras que el artículo 9.1 estipula que el trabajador migrante en situación irregular cuya situación no pueda regularizarse, tiene el derecho a la igualdad de trato en lo concerniente a los derechos derivados de empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad social y otros beneficios. La Parte II del Convenio núm. 143 sobre igualdad de oportunidades y trato se centra en la migración regular y facilita en la práctica la integración de los trabajadores migrantes que residen legalmente en los países de acogida. El artículo 10 pide a los Estados que formulen y apliquen una política nacional destinada a fomentar y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores migrantes y sus familiares dentro del territorio, lo que implica adoptar medidas activas, algunas de las cuales se exponen en el artículo 12. Entre los ejemplos de medidas de estas características figuran la cooperación con las organizaciones de trabajadores y empleadores y otros órganos pertinentes; la promulgación de legislación y la adopción de los programas educativos necesarios para implementar las políticas nacionales; la derogación de legislación y la modificación de instrucciones y prácticas administrativas incompatibles con las políticas nacionales; la formulación y aplicación de políticas sociales en consulta con organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores; y la garantía de igualdad de trato para todos los trabajadores migrantes en relación con sus condiciones de trabajo. El Convenio núm. 143 va acompañado de la [Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 \(núm. 151\)](#), que establece directivas más detalladas

sobre igualdad de oportunidades y trato, políticas sociales, y empleo y residencia de los trabajadores migrantes.

### **Recuadro 2.8 Historia de interés humano: más cerca de la justicia: la odisea de los trabajadores domésticos migrantes en Líbano**

Después de haber presenciado de cerca la guerra durante la invasión israelí de Líbano en julio 2006, Jennifer [una ciudadana filipina] no quiso renovar su contrato laboral como trabajadora doméstica extranjera en Líbano. [...]

La embajada filipina acogió a Jennifer durante dos semanas y organizó su viaje de regreso a Filipinas. Pero después de muchos meses de arduo trabajo en Líbano, ella estuvo obligada a irse sin recibir la parte de su salario que sus empleadores habían retenido.

Si bien este fue el final de la terrible experiencia de Jennifer como trabajadora doméstica migrante en Líbano, fue también el comienzo del largo proceso para lograr justicia a través del sistema judicial libanés. [...]

“Según la ley libanesa, un trabajador doméstico migrante tiene derecho a presentar una queja frente un juez o la policía y tiene derecho a un juicio justo, como cualquier otro ciudadano libanés [...].”

La primera vez que una corte libanesa falló a favor un trabajador doméstico migrante fue en 2005. Entonces, un juez sentenció el pago de 500.000 libras libanesas (alrededor de 330 dólares) a un trabajador doméstico, representado por Caritas, quien había sido víctima de explotación y abuso por su empleador en el Valle de la Becá, en el sureste de Líbano.

A partir de entonces, muchos trabajadores domésticos en Líbano han llevado sus casos a la corte. Si bien es un proceso lento y lleno de dificultades, su búsqueda de justicia ha comenzado a dar resultados, y las consecuencias de estas sentencias sin precedentes repercuten en toda la sociedad, modificando lentamente el modo en que los libaneses perciben a los trabajadores domésticos migrantes y sus derechos. En la actualidad, las indemnizaciones por abuso y trabajo forzoso pueden llegar a 20.000 dólares.

Este mes, siete años después de que habló con Jennifer en la embajada de Filipinas en Beirut, el abogado de Caritas [que lleva su asunto] finalmente tiene una buena noticia que darle: Caritas logró una sentencia a su favor y los salarios que su empleador le debían le fueron transferidos.

“**Más cerca de la Justicia: La odisea de los trabajadores domésticos migrantes en Líbano**”, Redacción de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, 2014

Dado que la OIT es una organización tripartita compuesta por Gobiernos, trabajadores y empleadores, las consultas con organizaciones de los trabajadores y de los empleadores se consideran clave en todas las esferas políticas relativas al mundo del trabajo. La recomendación núm. 86, párrafo 4.2, propone expresamente que se

consulte “sobre todas las cuestiones de carácter general relativas a las migraciones de trabajadores”. Los cuatro instrumentos de la OIT dedicados expresamente a la protección de los trabajadores migrantes y la gobernanza de la migración laboral se complementan con el [Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales](#), de 2006. El marco incluye una serie de principios y directrices no vinculantes que se apoyan en un compendio de “buenas prácticas” en las nueve esferas siguientes: trabajo en condiciones decentes, base mundial de conocimientos, gestión y gobernanza eficaz de la migración laboral, medios para la cooperación internacional sobre migración laboral, prevención y protección contra las prácticas migratorias abusivas, integración e inclusión social, protección de trabajadores migrantes, migración y desarrollo, y proceso migratorio.

## **La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW), 1990**

La ICRMW fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990. Es el tratado internacional más completo dedicado a los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares, la regulación de la migración y la cooperación interestatal sobre migración. Es también uno de los principales tratados internacionales de derechos humanos.

La ICRMW afirma explícitamente que los derechos fundamentales articulados en la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) y garantizados en virtud del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#), del [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) y de otros tratados fundamentales de derechos humanos son aplicables a todos los trabajadores migrantes. La Parte II de la ICRMW subraya la aplicación del principio de no discriminación a todos los trabajadores migrantes, que son titulares de los derechos que confiere la ICRMW “sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición” (artículo 7). Los derechos aplicables a todos los trabajadores migrantes y sus familiares, incluidos los que están en situación irregular, se enumeran en la Parte III (artículos 8 a 35) e incluyen la libertad de salir y entrar en cualquier Estado, incluido el Estado de origen (artículo 8); el derecho a la libertad y la seguridad de la persona, y la protección contra la violencia, el daño físico, las amenazas y la intimidación, por funcionarios públicos o individuos privados, grupos o instituciones (artículo 16); el derecho a la igualdad con los nacionales del Estado de que se trate antes los tribunales y las cortes de justicia (artículo 18); la prohibición de la expulsión colectiva y las salvaguardas en el proceso de expulsión (artículo 22); el derecho al reconocimiento en cualquier lugar de la personalidad jurídica (artículo 24); y del derecho a la información (artículo 33). También se protegen los derechos sociales fundamentales relativos a la igualdad de trato con respecto a los nacionales en relación con la remuneración y otras condiciones de trabajo y condiciones de empleo (artículo 25), la seguridad social (artículo 27), el acceso a la asistencia médica (artículo 28) y la educación (artículo 30).

La Parte IV de la ICRMW enumera los derechos más específicos de los trabajadores migrantes y sus familiares que estén en situación documentada o regular, como los que tratan de la reunificación familiar (artículo 44) y del acceso al mercado laboral

(artículos 52 y 53). La Parte V contiene una serie de disposiciones que abordan las categorías especiales de trabajadores migrantes, como los trabajadores fronterizos, los temporeros, los trabajadores vinculados a un proyecto y los autónomos.

La Parte VI promueve condiciones sólidas, equitativas, humanas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores migrantes y sus familiares, y establece principios para la consulta y la cooperación intergubernamental en la regulación de la migración laboral.

A fecha de 12 de agosto de 2015, 87 países y territorios, dos tercios de los aproximadamente 130 países y territorios en los que la migración es un elemento importante, están sujetos a al menos una de estas tres convenciones complementarias. Aunque la ICRMW todavía no ha sido ratificada por ningún país de altos ingresos, once Estados Miembros de la Unión Europea, entre ellos la mayoría de los mayores países de destino de los migrantes, Israel, Noruega y Nueva Zelanda han ratificado uno o ambos convenios de la OIT sobre trabajadores migrantes. Un grupo de países recientemente industrializados, como Brasil, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y Malasia (Sabah), también están sujetos al Convenio núm. 97. Una de las razones que se contemplan para la no ratificación de la ICRMW por los países de altos ingresos es que la distinción entre los derechos económicos y sociales otorgados a los trabajadores migrantes no es suficientemente clara ([Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas de 2013 sobre la Migración Internacional y el Desarrollo y sobre la ampliación de los vínculos entre desarrollo y migración](#), párrafo 13). Sin embargo, como se señala más adelante en el Capítulo 3, los derechos humanos son aplicables a todas las personas, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio. Cualquier diferencia de trato entre nacionales y no nacionales (incluidos aquellos en estatus irregular), o entre diferentes grupos de no nacionales, tiene que responder a un objetivo legítimo, y cualquier acción emprendida para alcanzar ese objetivo debe ser en sí misma proporcionada y razonable ([Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular](#) (en inglés), Naciones Unidas, 2014, pág. 24).

### **Recuadro 2.9 Las ratificaciones de los Convenios núms. 97 y 143 de la OIT, y de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migratorios**

#### **Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)**

**África:** Argelia, Burkina Faso, Camerún, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Nigeria, República Unida de Tanzania (Zanzíbar) y Zambia.

**Américas y el Caribe:** Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

**Asia y el Pacífico:** Filipinas, Kirguistán, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Malasia, Nueva Zelanda y Tayikistán.

**Europa:** Alemania, Albania, Armenia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Eslovenia, España, Francia, Italia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Moldova, Montenegro, Países Bajos, Noruega, Portugal, Reino Unido y Serbia.

**Oriente Medio:** Israel.

**Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)**

**África:** Benín, Burkina Faso, Camerún, Guinea, Kenya, Togo y Uganda.

**Américas y el Caribe:** Venezuela (República Bolivariana de).

**Asia y el Pacífico:** Filipinas y Tayikistán.

**Europa:** Albania, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Eslovenia, Italia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Noruega, Portugal, San Marino, Serbia y Suecia.

**Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990**

**África:** Argelia, Burkina Faso, Cabo Verde, Egipto, Ghana, Guinea, Lesoto, Libia, Madagascar, Mali, Marruecos, Mauritania, Mozambique, Níger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Seychelles y Uganda.

**Américas y el Caribe:** Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

**Asia y el Pacífico:** Bangladesh, Filipinas, Indonesia, Kirguistán, Sri Lanka, Tayikistán y Timor Oriental.

**Europa:** Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina y Turquía.

**Oriente Medio:** Siria.

Esta Convención también ha sido firmada por 18 países (a fecha de 12 de agosto de 2015):

**África:** Benín, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Gabón, Guinea-Bissau, Liberia, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona y Togo.

**Américas y el Caribe:** Haití y Venezuela (República Bolivariana de).

**Asia y el Pacífico:** Camboya y Palau.

**Europa:** Armenia, Montenegro y Serbia.

Colectivamente, estas tres convenciones proporcionan un marco amplio e integral que cubre la mayoría de los asuntos relacionados con el trato de los migrantes. Las convenciones no son solo instrumentos para la protección de los derechos, sino que contienen disposiciones para alentar y guiar la negociación intergubernamental, compartir información y cooperar en casi todos los aspectos de la migración internacional.



## Recuadro 2.10 Diez razones para ratificar las convenciones internacionales sobre la protección de los trabajadores migrantes

1. Para sentar las bases y el marco jurídicos esenciales para que las políticas nacionales regulen la migración laboral, protejan a los trabajadores migrantes y garanticen la cohesión social.
2. Para lograr respaldo público a las políticas y prácticas de migración laboral, mostrando conformidad con las normas de derechos humanos y las normas laborales.
3. Para demostrar que los países de origen y destino de los migrantes tienen que rendir cuentas de las mismas reglas básicas que aplican a los ciudadanos, a los nacionales en el extranjero y a los extranjeros en sus territorios.
4. Para proteger los derechos y ventajas de los trabajadores nacionales y migrantes por igual, garantizando unas “reglas de juego justas” de igualdad en el trato y la no discriminación.
5. Para garantizar que las normas relativas al trabajo en condiciones decentes se aplican a todos los trabajadores.
6. Para desalentar que se trate a los trabajadores migrantes como mercancía, contemplando en las leyes nacionales sus derechos humanos y laborales.
7. Para garantizar la libertad sindical y la negociación colectiva de todos los trabajadores, garantizando que los derechos de los trabajadores migrantes son reconocidos y protegidos por ley.
8. Para hacer posible que los Estados se beneficien de la contribución de actores clave en el mundo del trabajo, concibiendo políticas de migración laboral que asocien a los propios migrantes en su formulación, dado que los migrantes suelen estar representados por los sindicatos y que la adopción e implementación de los instrumentos internacionales relativos al mundo del trabajo implican un diálogo social.
9. Para reducir la migración irregular y la trata de personas, eliminando los incentivos a la explotación laboral, las condiciones abusivas de trabajo y el empleo no autorizado.
10. Para adquirir orientación para las políticas nacionales y la cooperación internacional sobre migración a través de un examen periódico de los sistemas de supervisión de derechos humanos de la OIT y las Naciones Unidas, y de sus servicios de asesoramiento.

Adaptación de [Guía de la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares](#) (en inglés), del Comité Directivo Internacional de la Campaña mundial para la ratificación de la Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios, abril de 2009.

## 2.3 La supervisión de las normas internacionales de derechos humanos y de las normas del trabajo

La ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo es insuficiente en sí misma para garantizar su aplicación efectiva a nivel nacional. Esta cuestión se aborda con más en detalle en el Capítulo 5, pero es importante subrayar que los sistemas internacionales de normas de derechos humanos y de normas del trabajo tienen un proceso formal de revisión para ayudar a los Estados Partes a implementar efectivamente sus compromisos. En ambos casos, está previsto que los gobiernos presenten informes periódicos sobre las medidas que han adoptado en el ámbito nacional para implementar las convenciones en las que son parte y sobre las dificultades que hayan podido encontrar. Estos informes son examinados por comités independientes de expertos. El propósito general de ambos sistemas es alentar la aplicación de las normas, garantizar una interpretación uniforme de las mismas e identificar esferas en las que los Estados puedan experimentar dificultades o tener lagunas en la implementación. Para lograr este último objetivo, se pueden establecer servicios de asesoría y cooperación técnica que permitan apoyar la implementación adecuada de estas convenciones.

Sin embargo, existen algunas diferencias entre los dos sistemas, como se describe a continuación.

### 2.3.1 Los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados

En el sistema internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas, la implementación de cada uno de los tratados fundamentales de derechos humanos es supervisado por un “órgano de tratado” compuesto por expertos seleccionados de entre los Estados Partes. La implementación de los tratados corresponde a los Estados Partes, que aceptan la obligación de informar periódicamente sobre los mismos. Los órganos de tratados evalúan los informes y formulan recomendaciones sobre la implementación a cargo de los Estados, conocidas como observaciones finales. Los órganos de tratados también orientan a los Estados sobre la interpretación de disposiciones expresas mediante la formulación de observaciones y recomendaciones de carácter general. También pueden atender denuncias individuales o entre Estados en los casos en los que así esté contemplado en virtud de los tratados y sea aceptado por el Estado Parte concernido. Como ya se indicó anteriormente, la mayor parte de los tratados fundamentales de derechos humanos de las Naciones Unidas son aplicables a los trabajadores migrantes y sus familiares, y los órganos de tratados expresan periódicamente sus inquietudes sobre los trabajadores migrantes que están dentro del ámbito de estos tratados marco.

## Recuadro 2.11 Ejemplos de observaciones generales y de recomendaciones pertinentes para los migrantes aprobadas por los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados

En su **observación general N° 15 sobre *La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos***, aprobada en abril de 1986, el Comité de Derechos Humanos dejó claro que no podrá haber discriminación entre “extranjeros” y ciudadanos en la aplicación de los derechos humanos garantizados por el Pacto.

En su **observación general N° 30 sobre *la discriminación contra los no ciudadanos***, aprobada en agosto de 2004, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) recomendó que los Estados Partes del Pacto Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial (ICERD) adopten medidas para “*[g]arantizar que las garantías legislativas contra la discriminación racial se aplican a los no ciudadanos, independientemente de su condición de inmigrantes, y que la aplicación de la legislación no tiene ningún efecto discriminatorio sobre los no ciudadanos*”. Además, recomendó, entre otras cosas, que los Estados deberían adoptar medidas para garantizar “*que las instituciones docentes públicas estén abiertas a los no ciudadanos y a los hijos de los inmigrantes indocumentados residentes en el territorio de un Estado parte*”; para “*eliminar la discriminación contra los no ciudadanos en relación con las condiciones y requisitos laborales, incluidas las normas y prácticas de trabajo con fines o efectos discriminatorios*”; y “*evitar y resolver los graves problemas con que suelen enfrentarse los trabajadores no ciudadanos, en particular, los trabajadores domésticos no ciudadanos, tales como la servidumbre por deudas, la retención del pasaporte, la reclusión ilícita, la violación y las agresiones físicas*”. El Comité aclaró también que “*todas las personas deberán poder disfrutar de los derechos laborales y de empleo, incluida la libertad de reunión y sindicación, desde que se inicie hasta que se termine una relación laboral*”.

En su **observación general N° 26 sobre *las trabajadoras migratorias***, aprobada en diciembre de 2008, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer afirmó que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se aplica a todas las mujeres, incluidas las migrantes, y que estas últimas no deberían ser discriminadas en ningún ámbito de sus vidas.

En su **observación general N° 20 sobre La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, párr. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)**, aprobada en junio de 2009, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales confirmó que el término “otra condición” en la no discriminación, artículo 2.1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abarca motivos adicionales de discriminación prohibidos, incluidos los relativos a la nacionalidad, lo que deriva en que los derechos en el Pacto sean “*aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean*” (párr. 30).

Órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos – Observaciones Generales, Naciones Unidas.

Según el artículo 72, la aplicación de la ICRMW es supervisada por el **Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**, denominado comúnmente “Comité sobre los Trabajadores Migratorios”. El Comité está formado por 14 expertos independientes que desempeñan sus funciones a título personal. Los Estados Partes están obligados a presentar un informe inicial en el año posterior a la entrada en vigor de la ICRMW en el Estado Parte concernido, e informar posteriormente cada cinco años sobre los pasos dados para implementarlo. Los Estados Partes deberían también indicar las dificultades que han encontrado en la aplicación de la ICRMW y proporcionar información sobre migración, como flujos migratorios y número de trabajadores migrantes en el país. Los retos a la hora de recopilar estos datos fueron considerados en el **día de discusión general sobre el rol de las estadísticas de migración en la presentación de informes y las políticas de migración**, que el Comité organizó en abril de 2013. Tras examinar los informes, el Comité adopta unas observaciones finales que son transmitidas al Estado Parte concernido. El Comité también ha comenzado a formular observaciones generales, la primera de las cuales fue aprobada en su 13º período de sesiones en diciembre de 2010, relativa a los trabajadores domésticos migrantes y orientativa sobre la aplicación de la ICRMW a este grupo de trabajadores migrantes, que son particularmente vulnerables al abuso y la explotación. Una segunda observación general sobre los derechos de los trabajadores migrantes en situación irregular y de sus familiares fue aprobada por el Comité en su 18º período de sesiones, en abril de 2013. Las observaciones finales del Comité a los Estados Partes, las observaciones generales y los informes iniciales y periódicos que presentan los Estados Partes, están disponibles en la siguiente página web: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/CMWIndex.aspx>.

Según el artículo 77, una vez que 10 Estados Partes hayan aceptado el procedimiento, el Comité también podrá considerar denuncias individuales o comunicaciones de personas que afirmen que sus derechos contemplados en la ICRMW han sido violados. A fecha de 12 de agosto de 2015, tres Estados Partes (El Salvador, México y Uruguay) lo habían aceptado.

## 2.3.2 El sistema de protección de los derechos humanos basado en la Carta de las Naciones Unidas

El sistema de protección de los derechos humanos basado en la Carta de las Naciones Unidas incluye los siguientes mecanismos principales, que han sido revisados desde el establecimiento del nuevo Consejo de Derechos Humanos que reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos en 2006:

- La posibilidad de presentar denuncias de carácter confidencial en virtud del [procedimiento 5/1](#) “para abordar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales que ocurren en cualquier parte del mundo bajo cualquier circunstancia” (Consejo de Derechos Humanos (CDH) Res. 5/1 del 18 de junio de 2007, anteriormente el procedimiento 1503 en virtud de la Res. 1503 del ECOSOC (XLVIII) (1970)).
- [Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos](#), por los que designa un Relator, un grupo de trabajo o un Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para considerar las violaciones de los derechos humanos relativos a una situación particular en un país o a un problema temático en todas las regiones del mundo.
- [El examen periódico universal \(EPU\)](#), un proceso dirigido por los Estados con los auspicios del Consejo de Derechos Humanos que garantiza que las obligaciones en materia de derechos humanos de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas son sometidas a un control.

Estos mecanismos basados en la Carta de las Naciones Unidas son importantes para los migrantes porque son aplicables a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, hayan ratificado o no cualquiera de los tratados internacionales de derechos humanos, incluido cualquier instrumento específico de protección de los migrantes. Los últimos dos mecanismos son especialmente pertinentes para garantizar que los derechos de todos los migrantes son protegidos adecuadamente.

### **Recuadro 2.12 El compromiso de los parlamentarios con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas**

Los parlamentarios se encuentran en una posición privilegiada para trasladar las normas internacionales de derechos humanos al nivel nacional y comunitario, y, de este modo, ayudar a garantizar que tienen un impacto real sobre el terreno.

Los Parlamentos y sus miembros pueden jugar un papel clave en el examen periódico universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en el trabajo de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, incluido el Comité sobre los Trabajadores Migratorios, que supervisa la implementación de los tratados fundamentales de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Una característica común del EPU y de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados es el examen periódico, cada cuatro o cinco años, de la situación de los derechos humanos en cada Estado y la aprobación de recomendaciones concretas sobre medidas para mejorar el respeto de los derechos humanos a nivel nacional.

La UIP pone un énfasis especial en la intensificación de la implicación parlamentaria en los procedimientos internacionales de derechos humanos, en especial el EPU. La UIP y sus instituciones asociadas han organizado desde 2014 seminarios regionales para promover la contribución de los Parlamentos al EPU, y la importancia de la contribución parlamentaria fue incluida en una resolución aprobada por unanimidad por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2014 (A/HRC/RES/26/29). Entre las conclusiones de los seminarios y de la resolución de 2014 se incluyó la recomendación de que los parlamentarios puedan contribuir al proceso del EPU mediante su participación:

- en la preparación de los respectivos informes nacionales de los Estados al Consejo de Derechos Humanos.
- como parte de la delegación estatal que presenta el informe nacional al Consejo de Derechos Humanos.
- en la consideración, seguimiento e implementación de las recomendaciones de la comunidad internacional durante el examen.

Dada la similitud entre los procedimientos informativos del EPU y de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, estas recomendaciones para una intensificación de la implicación parlamentaria también son aplicables al trabajo de los órganos de tratados.

A la fecha de 1 de junio de 2015, había 41 mandatos temáticos y 14 mandatos de país con arreglo a los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos. Un mandato especialmente pertinente es el de la [Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes](#), que fue establecida en 1999 por la antigua Comisión de Derechos Humanos y cuyo mandato ha sido prorrogado en cinco ocasiones. El profesor François Crépeau (Canadá) es el actual titular. Las funciones principales del Relator Especial incluyen el examen de vías y medios para superar los obstáculos en el camino hacia una protección de los derechos humanos de los migrantes plena y efectiva; la solicitud y recepción de información de todas las fuentes pertinentes, incluidos los propios migrantes, sobre violaciones de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares; la formulación de recomendaciones adecuadas para prevenir y remediar las violaciones de los derechos humanos de los migrantes, donde quiera que puedan ocurrir; y el fomento de la aplicación efectiva de las normas y los principios internacionales sobre este asunto. También se requiere del Relator Especial que tenga en cuenta una perspectiva de género cuando solicite y analice información, y que preste especial atención a la existencia de discriminación y violencia contra las mujeres migrantes en sus múltiples formas. El Relator Especial presenta informes periódicos, entre ellos sobre visitas a los países, al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General.

## Recuadro 2.13 La colaboración con el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes

Desde 2000, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha colaborado con parlamentarios de diversos Estados durante las visitas de investigación a diversos países, entre ellos Albania, Canadá, Ecuador, Filipinas, Guatemala, Italia, México, Perú, Rumania, Senegal y Sudáfrica.

Las visitas del Relator Especial también pueden ayudar a alentar la adopción de medidas, incluyendo a nivel parlamentario. Durante su visita a Ecuador en 2001, las autoridades informaron al Relator Especial de que la adhesión a la [Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares](#) había sido aprobada por la Comisión sobre Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso. Para cuando el informe del Relator se publicó en febrero de 2002, el Congreso había ratificado la Convención. La Ley de Migración ecuatoriana también fue enmendada por el Congreso en 2004, en cumplimiento de la recomendación del Relator Especial de que la Ley estuviera en conformidad con la Convención.

Los derechos humanos de los migrantes no sólo son objeto del mandato del profesor Crépeau, sino que también se consideran con arreglo a los mandatos temáticos de otros relatores especiales y grupos de trabajo, como la [Relatoría Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños](#), la [Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias](#) y la [Relatoría Especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud, sus causas y consecuencias](#). El trabajo de la [Relatoría Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia](#) es especialmente importante porque los “migrantes” son uno de los grupos a los que el Relator Especial tiene que prestar especial atención cuando investiga incidentes de formas contemporáneas de racismo y discriminación racial. Además, el trabajo del [Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria](#) ha dirigido su atención hacia el creciente número de prácticas de detención en los Estados de todo el mundo con respecto a los migrantes.

Con el examen ya completado de todos los Estados Miembros en el primer ciclo (2006-2011), el EPU ha demostrado ser un mecanismo útil para llamar la atención sobre las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos con respecto a determinados grupos de personas en situación de riesgo, incluidos los migrantes. Las frecuentes recomendaciones presentadas a los Estados Miembros a cargo de otros Estados Miembros incluyen las relativas a la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la ICRMW.

### 2.3.3 Los procedimientos de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo

La OIT pide a los países que han ratificado los Convenios fundamentales y de prioridad/gobernanza que presenten informes en intervalos de tres años y de cinco

años para los convenios técnicos. Los informes pueden ser solicitados en intervalos más cortos. Las organizaciones de empleadores y trabajadores tienen derecho a presentar observaciones sobre los informes del gobierno y a presentar comunicaciones sobre la aplicación del Convenio directamente a la OIT. Los informes son evaluados por la [Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones \(CEACR\)](#), que se reúne una vez al año para examinar los informes sobre todos los convenios de la OIT. Los miembros de la CEACR son destacados juristas de renombre internacional y nacional nombrados por el Consejo de Administración a propuesta del Director General de la OIT. Los nombramientos se realizan a título personal eligiendo a personas competentes, imparciales e independientes procedentes de diferentes regiones geográficas, sistemas jurídicos y culturas. La CEACR produce dos tipos de comentarios. Las **observaciones** guardan relación con asuntos fundamentales suscitados por la aplicación de un Convenio concreto por un Estado, y se publican en el informe anual de la CEACR que se presenta a la Conferencia Internacional del Trabajo. Las **solicitudes directas** tienen que ver con asuntos más técnicos o con solicitudes para obtener información adicional. No se publican en el informe, pero están disponibles públicamente en el sitio web de la OIT ([NORMLEX - Sistema Internacional sobre Normas Internacionales del Trabajo](#)), y se comunican directamente a los gobiernos concernidos. La Comisión de Aplicación de Normas (una Comisión permanente de la Conferencia Internacional del Trabajo compuesta por delegados de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores) evalúa el informe de la CEACR y selecciona del mismo una serie de observaciones para su discusión.

La [Constitución de la OIT](#) también contempla dos tipos de quejas que se pueden registrar alegando que se ha producido una violación de los convenios ratificados. Las **reclamaciones** (que se rigen por los artículos 24 y 25) pueden ser presentadas por las organizaciones de los empleadores y los trabajadores contra cualquier Estado Miembro por el incumplimiento de un Convenio concreto ratificado por un Estado, y son evaluadas por un comité tripartito del Consejo de Administración. Las **quejas** (gobernadas por los artículos 26 a 34) son presentadas contra un Estado Miembro que no respeta un Convenio ratificado por otro Estado Miembro que ha ratificado el mismo Convenio, por delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo o por el Consejo de Administración en el marco de sus competencias. El Consejo de Administración puede crear una comisión de investigación que tiene la responsabilidad de llevar a cabo una investigación a fondo de la queja, visitando el país concernido, celebrando audiencias, haciendo recomendaciones y presentando su informe.

En 1951, poco después de aprobar sus dos Convenios fundamentales relativos a los derechos sindicales (Convenios núms. 87 y 98), la OIT creó el [Comité de Libertad Sindical \(CLS\)](#), comité del Consejo de Administración de la OIT formado por un presidente independiente y tres representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, con el objetivo de evaluar las quejas sobre violaciones de la libertad de sindicación, independientemente de que el país concernido haya ratificado los convenios pertinentes. Las quejas pueden presentarse ante el CLS contra un Estado Miembro de la OIT por las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores.

Se puede encontrar un relato más detallado del sistema de supervisión de la OIT en la publicación [Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo](#) (edición revisada, 2014), y, como se mencionó anteriormente, el material



de supervisión de la OIT está disponible en el sitio web de la OIT: [NORMLEX - Sistema Internacional sobre Normas Internacionales del Trabajo](#).

## 2.4 Los instrumentos regionales relativos a la gobernanza de la migración y la protección de los derechos de los migrantes

Además de los instrumentos internacionales adoptados con los auspicios de las Naciones Unidas y de la OIT, la protección de los derechos humanos está sometida a una serie de tratados regionales, en concreto la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#), de 1969, la [Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos](#), de 1981, la [Carta de Derechos Humanos](#) (en inglés) de la Liga de Estados Árabes de 2004, y el [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](#), de 1950, así como sus Protocolos relacionados. En principio, al igual que con las normas internacionales del trabajo y de derechos humanos, estos tratados regionales son aplicables por lo general a todos los seres humanos independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio, y, por lo tanto, son también pertinentes para la protección de los migrantes.

Existen también una serie de instrumentos concretos a nivel regional y subregional, que han sido aprobados como acuerdos jurídicamente vinculantes y declaraciones no vinculantes, o que reflejan las políticas regionales en relación con la migración. A continuación, se facilita información sobre los instrumentos específicos más importantes.

**Europa:** Se han aprobado dos instrumentos específicos relativos a la protección de los trabajadores migrantes con los auspicios del [Consejo de Europa](#) (en inglés), del que forman parte [47 Estados miembros](#). La [Carta Social Europea](#), aprobada en 1961 y [revisada](#) en 1996, contiene el artículo 18 sobre el derecho a *"garantizar el ejercicio efectivo del derecho a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de cualquiera de las otras partes contratantes"* y el artículo 19 sobre el *"derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y a asistencia"*, que se aplica a los trabajadores migrantes que están lícitamente en el territorio de los países concernidos. Otras disposiciones en la Carta, relativas a la atención médica, la seguridad social y la protección de las personas jóvenes, también son de una relevancia especial para los migrantes. El [Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante](#), aprobado en 1977, se basa en la premisa de que *"es preciso regular la situación jurídica de los trabajadores migrantes, súbditos de los Estados miembros del Consejo de Europa, para asegurarles, en lo posible, un tratamiento que no sea menos favorable que el que disfrutan los trabajadores nacionales del Estado de acogida, en todo lo que se refiere a las condiciones de vida y trabajo"* (Preámbulo). También se han aprobado una serie de medidas no vinculantes con los auspicios del Consejo de Europa, entre ellas las aprobadas por la [Asamblea Parlamentaria](#), que es un órgano formado por parlamentarios de los Estados Miembros y que tiene un [Comité sobre Migración, Refugiados y Personas Desplazadas](#). Una de las áreas prioritarias del trabajo del Comité es el *"fortalecimiento de la protección de los derechos de los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo y las personas desplazadas"*. La Asamblea Parlamentaria ha aprobado una serie de medidas sobre los derechos humanos de los migrantes, entre las que destaca la [Resolución \(2006\) sobre los derechos humanos de los migrantes irregulares](#) (en inglés), que

enumera una serie mínima de derechos humanos aplicables a este grupo de migrantes. El Consejo de Europa también tiene un [Comisionado para los Derechos Humanos](#). Los [derechos humanos de los inmigrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo](#) (en inglés) suponen una parte importante del trabajo del Comisionado, y el titular actual, el Sr. Nils Muiznieks, ha publicado una serie de pronunciamientos y de documentos temáticos sobre diversos aspectos de la migración y los derechos humanos, como por ejemplo, sobre la [criminalización de los migrantes irregulares](#) (en inglés), en febrero de 2013, y sobre [el derecho a salir del país](#) (en inglés), en octubre de 2013.

**África:** La Unión Africana (UA), en el ámbito del Consejo Ejecutivo de Jefes de Estado, aprobó una estrategia general, denominada [Marco de Políticas de Migración para África](#) (en inglés) en 2006. Un capítulo entero de este documento proporciona las directrices para la adopción de convenciones y medidas especiales de protección de los derechos humanos de los migrantes en todo el continente, y el primer capítulo se dedica a la migración laboral. El Marco urge a adoptar un enfoque integral para adoptar medidas reglamentarias y administrativas que garanticen una migración segura, ordenada y productiva. El [Pacto Africano por el Empleo Juvenil y de la Mujer de 2013](#) (en inglés) tiene por objeto fomentar la movilidad laboral subregional y regional y en él se exhorta a trazar un Plan de Migración Laboral de las Comunidades Económicas Regionales de la Unión Africana. Ante ello, la Comisión de la Unión Africana, junto con la OIT, la OIM y la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (CEPA) trazaron un plan regional denominado [“Programa Común de Gobernanza de la Migración Laboral para el Desarrollo y la Integración de África”](#) (en inglés).

**Sudamérica:** El [Instrumento Andino de Migración Laboral](#) fue aprobado en 2003 para fomentar un flujo ordenado de migración entre los Estados Miembros de la Comunidad Andina (véase la Sección 2.5). El instrumento incluye disposiciones que reconocen los derechos de los migrantes y establece mecanismos flexibles para el reconocimiento de documentos y la participación de nacionales de un Estado Miembro en la fuerza laboral de otro Estado Miembro.

**Sudeste asiático:** La [Asociación de Naciones del Sudeste Asiático](#) (ASEAN) aprobó en enero de 2007 la Declaración sobre la protección y la promoción de los derechos de los trabajadores migrantes, que carece de carácter vinculante. Esta Declaración establece los principios generales, las obligaciones de los países de destino y origen, y una serie de compromisos de la ASEAN, incluido un compromiso en el párrafo 22 “para desarrollar un instrumento de la ASEAN para la protección y la promoción de los derechos de los trabajadores migrantes”. Sin embargo, no hay una referencia explícita en la Declaración al principio de no discriminación e igualdad de trato o a la protección de los migrantes con un estatus irregular. En julio de 2007 se estableció el Comité sobre la Implementación de la Declaración de la ASEAN sobre la Protección y la Promoción de los Derechos de los Trabajadores Migrantes (véase el Anexo I) para supervisar la implementación de la Declaración, incluido el cumplimiento del compromiso de desarrollar un instrumento de la ASEAN.

**Europa Oriental y Asia Central:** La Comunidad de Estados Independientes (CEI), compuesta por las repúblicas de la antigua Unión Soviética, aprobó en abril de 1994 un [Acuerdo de Cooperación sobre Migración Laboral y Protección Social de los Trabajadores Migrantes](#) (en inglés), firmado posteriormente por todos los países miembros de la CEI.

## 2.5 Las comunidades de integración económica regional

Los derechos de los migrantes interesan también a las comunidades de integración económica regional, como la [ASEAN](#) (véase más arriba), la [Comunidad Andina](#) (véase más arriba), la [Comunidad del Caribe \(CARICOM\)](#), la [Comunidad Económica y Monetaria de África Central \(CEMAC\)](#), la [Comunidad de África Oriental \(CAO\)](#), el [Mercado Común para África Oriental y Meridional \(COMESA\)](#), la [Comunidad Económica de los Estados de África Occidental \(CEDEAO\)](#), la [Comunidad de África Meridional para el Desarrollo \(SADC\)](#) y el [Mercado Común del Sur \(MERCOSUR\)](#). Todas ellas tienen acuerdos regionales sobre circulación de personas que incluyen disposiciones para mejorar el reconocimiento legal y la protección de los nacionales de un Estado Miembro en otros Estados Miembros. Estas disposiciones suelen incluir mecanismos para facilitar la documentación de los migrantes y la circulación sin necesidad de visado a través de las fronteras, y para regular su acceso a los mercados de trabajo. El más avanzado de estos sistemas de integración regional es la [UE](#), que componen 28 Estados Miembros, 25 de los cuales han establecido plenos derechos de libertad de circulación. Las restricciones restantes de acceso al mercado laboral para los ciudadanos búlgaros y rumanos fueron eliminadas con fecha del 1 de enero de 2015, aunque siguen vigentes restricciones en algunos Estados Miembros para los ciudadanos de Croacia, que se adhirió a la UE el día 1 de julio de 2013. La UE también está desarrollando un marco jurídico y político común sobre la migración procedente de terceros países y ha adoptado una serie de medidas en ámbitos como las políticas de visados y fronteras; la migración laboral, la investigación y los estudios; las sanciones a empleadores que contratan a migrantes en situación irregular; y el regreso y la readmisión. Todas estas medidas contienen derechos importantes para los migrantes.

### Recuadro 2.14 Derecho y política de la UE sobre la migración procedente de terceros países

La UE obtuvo unas competencias más amplias sobre la migración procedente de terceros países en mayo de 1999, cuando el Tratado de Ámsterdam entró en vigor y transfirió los asuntos relativos al asilo y la inmigración, que anteriormente estaban sujetos a la cooperación intergubernamental, al entonces primer pilar (la Comunidad) que otorgaba al Consejo de Ministros de la UE el mandato de adoptar medidas jurídicamente vinculantes en una serie de áreas concretas. Sin embargo, no todos los Estados miembros de la UE están plenamente implicados en esta tarea: Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido se aseguraron “cláusulas de salida” cuando el Tratado de Ámsterdam entró en vigor. Además, según lo dispuesto en el [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#), la UE no goza de la competencia de determinar los volúmenes de admisión al territorio de los Estados Miembros de los nacionales de terceros países con fines de búsqueda de empleo o autoemplearse.

La UE únicamente tiene una competencia limitada en relación con su integración, que tienen que ver con la posibilidad de establecer incentivos y proporcionar apoyo para las medidas que adopten los Estados Miembros de fomento de la integración de los nacionales de terceros países con residencia legal. Desde 1999, el rol de los parlamentarios europeos a la hora de adoptar medidas en este campo ha aumentado paulatinamente, y el procedimiento ordinario de toma de decisiones en la UE (en el que el Parlamento Europeo tiene una “función de co-decisión” con el Consejo de Ministros) ha sido ampliado ahora a temas de asilo y migración.

Hasta la fecha, las medidas sustantivas adoptadas se han centrado en los pasos necesarios para la creación de un sistema de asilo común europeo, una política de fronteras y visados, la prevención de la migración irregular, la readmisión y el retorno, y la trata de personas. Ninguna de las medidas o propuestas adoptadas se dedica únicamente a la cuestión de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes que son ciudadanos de terceros países y que están en situación irregular. Sin embargo, las Normativas que establecen los Códigos de Fronteras y Visados de la UE contienen disposiciones antidiscriminación y algunas salvaguardas en el proceso de expulsión/retorno, incluido en la fase de detención, que se contemplan en la Directiva sobre “Retornos”. Los trabajadores migrantes en situación irregular también pueden presentar denuncias contra los empleadores por salarios impagados pendientes con la ayuda de los sindicatos u otras asociaciones, en virtud de la Directiva sobre las sanciones aplicables a los empleadores.

La formulación de reglas coherentes y sólidas de la UE sobre migración legal y laboral procedente del exterior de la UE ha resultado menos exitosa debido a la resistencia de algunos Estados Miembros, exacerbada por la crisis financiera mundial y la consiguiente recesión económica. En 2001, la Comisión Europea propuso una Directiva que contiene reglas sobre las condiciones que gobiernan la entrada y residencia legal de nacionales de terceros países con el fin de encontrar empleo (por ejemplo, mediante un enfoque “horizontal” aplicable a la mayor parte de modalidades de la migración laboral). Esencialmente, este enfoque reflejó lo contemplado en los instrumentos internacionales, que de manera expresa protegen los derechos de los trabajadores migrantes, como se comentó anteriormente en este capítulo. Sin embargo, el texto del borrador de la Directiva no obtuvo en 2001 el consenso del Consejo de Ministros. La Comisión Europea, tras consultar a los Estados Miembros y a otros actores clave, sustituyó esta versión por un enfoque “sectorial”, como se expuso en el *Plan de política en materia de migración legal* (2005), centrado en las condiciones de entrada y residencia para determinadas categorías de trabajadores migrantes. Han sido necesarios casi diez años para llegar a un acuerdo sobre estas medidas, lo que demuestra que se trata de un área sensible y controvertida en las políticas de la UE. Estas medidas incluyen lo siguiente: la Directiva de la “Tarjeta Azul”, sobre la admisión y residencia de nacionales altamente cualificados de terceros países; la Directiva del “Permiso Único”, que contempla un permiso único de trabajo y residencia, y que salvaguarda un nivel básico de derechos para los nacionales de terceros países menos cualificados o con menores competencias; y las directivas sobre las condiciones de entrada y estancia de los trabajadores de temporada de terceros países y de los trabajadores desplazados dentro de una empresa.

Los textos también proporcionan algunos niveles menores de protección para diversos grupos de trabajadores migrantes que son nacionales de terceros países, reflejando en cierta medida el enfoque adoptado a nivel nacional en muchos Estados Miembros de la UE. En esferas como el acceso al empleo y a la seguridad social, la fragmentación del principio de igualdad de trato entre los nacionales de la UE y de terceros países, y entre diferentes categorías de nacionales de terceros países, es un elemento de preocupación frente a las normas internacionales del trabajo y de derechos humanos, que proporcionan un mayor grado de protección en lo relativo al derecho fundamental a la no discriminación y a la igualdad de trato.

### **Medidas y propuestas clave de la UE en materia de migración (en orden cronológico) en relación con el texto anterior:**

- [Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia](#), Comisión Europea, COM (2001) 386, 11 de julio de 2001.
- [Plan de política en materia de migración legal](#), Comisión Europea, COM (2005) 669, 21 de diciembre de 2005.
- [Reglamento \(CE\) N° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras \(Código de fronteras Schengen\)](#), DO 2006 L 105/1.
- [Directiva 2008/115/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular](#), DO 2008 L 348/98.
- [Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado](#), DO 2009 L 155/17.
- [Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular](#), DO 2009 L 168/24.
- [Reglamento \(CE\) N° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados \(Código de visados\)](#), DO 2009 L 243/1.
- [Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#), DO 2010 C 83/1, Título V (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), Capítulo II (Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración).

- Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, DO 2011 L 343/1.
- Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros, DO 2014 L 94/375.
- Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales, DO 2014 L 157/1.

## 2.6 Los acuerdos bilaterales

Además de los acuerdos de readmisión, que se ocupan del regreso de los solicitantes de asilo o los migrantes rechazados a sus países de origen o través de un tercer país por el que hayan transitado, hay numerosos acuerdos bilaterales en todo el mundo que regulan la migración entre países de origen y de destino. Muchos de estos acuerdos establecen condiciones y procedimientos para la contratación, la admisión, el empleo y la residencia, y el regreso, por ejemplo, en el caso de acuerdos bilaterales de migración laboral. Otros acuerdos bilaterales se centran en asuntos concretos relativos a la protección, como la conservación de los derechos adquiridos de la seguridad social.

### Recuadro 2.15 Los acuerdos bilaterales de migración laboral

Un “acuerdo bilateral sobre migración laboral” es un término genérico que se refiere a la variedad de acuerdos que facilitan la movilidad laboral entre dos países, a menudo con carácter temporal y dirigido a sectores laborales específicos. Estos acuerdos pueden formar parte de un tratado jurídicamente vinculante o de un Memorando de entendimiento (MdE) menos formal u otras modalidades de cooperación entre administraciones en los países concernidos. Entre los ejemplos de instrumentos formales destacan los acuerdos bilaterales de migración laboral firmados entre España y Colombia, Ecuador y la República Dominicana, o el acuerdo sobre migración circular entre Francia y Mauricio. Entre los ejemplos de MdE, destacan los firmados por Canadá con México y los Estados caribeños, que facilitan el desplazamiento de trabajadores en el marco del [Programa canadiense de trabajadores agrícolas temporeros \(SAWP, por sus siglas en inglés\)](#). También existen MdE entre los Estados del Golfo Árabe y los países del sur y el sudeste asiático, así como con países asiáticos y la República de Corea en virtud del [Sistema de Permiso de Empleo \(EPS, por sus siglas en inglés\)](#).

Un acuerdo bilateral integral sobre migración laboral debería contener disposiciones que incluyan los elementos siguientes:

- identificación de la autoridad gubernamental competente;
- intercambio de información;
- notificación de oportunidades de empleo;
- preselección y selección final de candidatos;
- examen médico;
- visados de entrada;
- permisos de residencia y empleo;
- transporte y condiciones de transporte (tanto en la salida como en el retorno);
- igualdad de trato y no discriminación;
- contratos laborales;
- condiciones de empleo, incluida la posibilidad de cambiar de empleo;
- condiciones de trabajo, incluida la seguridad ocupacional y en materia de salud;
- derechos de las organizaciones sindicales;
- seguridad social\*;
- tributación, incluidas las medidas relativas a la doble tributación\*;
- alojamiento;
- reunificación familiar;
- educación y formación profesional;
- actividades de las asociaciones sociales y religiosas;
- supervisión de las condiciones de vida y trabajo, a través, entre otras cosas, de la inspección de trabajo;
- remesas;
- procedimientos de resolución de controversias;
- regreso y reinserción;
- cooperación, habitualmente a través del establecimiento de una comisión/ comité conjunto para
  - hacer un seguimiento de la implementación del acuerdo, entre otras cosas, mediante la resolución de controversias entre las partes,
  - proponer enmiendas,
  - examinar el seguimiento;
- el derecho aplicable y el lugar de jurisdicción.

\* En la práctica, sin embargo, la mayoría de los acuerdos bilaterales no regulan todas estas áreas, y algunos elementos, como la seguridad social y la tributación, están sujetos a acuerdos separados.

Muchos de estos elementos se pueden encontrar en el Acuerdo-Tipo sobre las Migraciones Temporales y Permanentes con Fines de Empleo, que figura en anexo a la [Recomendación de la OIT sobre los trabajadores migrantes \(revisado\), 1949 \(núm. 86\)](#) y que, como se destacó anteriormente, ha sido utilizado por diversos Estados Miembros de la OIT como pauta para suscribir sus propios acuerdos bilaterales de migración laboral.

**Fuentes:**

- [Recomendación de la OIT sobre los trabajadores migrantes \(revisado\), 1949 \(núm. 86\)](#), Anexo: Acuerdo-Tipo sobre las Migraciones Temporales y Permanentes de Trabajadores, con Inclusión de la Migración de Refugiados y Personas Desplazadas, OIT.
- “[Algo es mejor que nada: incrementar la protección de los trabajadores migrantes indios a través de acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento](#)” (en inglés), P. Wickramasekara, Foro de Migrantes en Asia, febrero de 2012, pág. 45.
- [Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Modo de empleo](#), Documento sobre Migración Internacional Núm. 65, Ginebra, E. Geronimi, Oficina Internacional del Trabajo, 2004, págs. 23 a 26.

## **Recuadro 2.16 El Parlamento influye en los principios de un acuerdo bilateral entre Filipinas y Arabia Saudí**

En septiembre de 2013, Filipinas y Arabia Saudí anunciaron un acuerdo bilateral con el propósito de fortalecer la protección de los derechos de los trabajadores migrantes filipinos que trabajan en el sector doméstico en Arabia Saudí, un acuerdo que incluye mecanismos de denuncia, reglas salariales y una línea telefónica de ayuda las 24 horas para los trabajadores migrantes. Los principios incluidos en el acuerdo se inspiraron en la [Ley de la República Filipina N° 10022](#) (en inglés), una ley general que comporta una serie de propuestas legislativas procedentes del Senado y que fue sancionada por la Presidenta del país en marzo de 2010. Esta ley sustituyó a la Ley de Trabajadores Migrantes de 1995, autorizando un incremento en la adopción de acuerdos bilaterales relativos a los trabajadores en el extranjero y el fortalecimiento de los mecanismos de apoyo a los trabajadores en el extranjero que atraviesan dificultades, entre otras cosas, mediante la tutela judicial y las denuncias.



## Lista de verificación para parlamentarios

### ¿Cómo pueden contribuir los parlamentarios a mejorar la gobernanza de la migración en conformidad con el derecho internacional?

- ☑ El derecho internacional, incluidos los principios del estado de derecho, del derecho internacional de los derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo, debería guiar la gobernanza de la migración a nivel nacional.
- ☑ Los parlamentarios pueden **mejorar el cumplimiento estatal del derecho internacional** aprobando propuestas para ratificar los tratados y convenciones internacionales, o iniciando su ratificación. Entre las medidas adicionales en este ámbito, destacan las siguientes:
  - preguntar oralmente o por escrito al gobierno desde el Parlamento para conocer su intención de ratificar un tratado o las razones de una eventual inacción gubernamental;
  - alentar el debate parlamentario y movilizar a la opinión pública.
- ☑ Los instrumentos de derecho internacional relativos a la migración consisten en **convenciones jurídicamente vinculantes e instrumentos no vinculantes** (que también pueden ser vinculantes si representan derecho internacional consuetudinario). Las leyes, políticas y prácticas nacionales que gobiernan la migración y la protección de los migrantes se deberían basar principalmente en dos ramas del derecho internacional:
  - **El derecho internacional de los derechos humanos.** Los migrantes son seres humanos y, por lo tanto, sujetos de derechos humanos como se explica en los tratados fundamentales de derechos humanos de las Naciones Unidas. Los Estados tienen que **otorgar derechos humanos a todas las personas que están presentes en su territorio** y que, por lo tanto, están bajo su jurisdicción. Aparte de las excepciones del derecho al sufragio, el derecho a presentarse a unas elecciones para ocupar un cargo público y el derecho de entrada en otros Estados, los migrantes gozan de los mismos derechos humanos que los nacionales. Aunque **regular la admisión de los no nacionales en el territorio constituye una prerrogativa de los Estados**, los principios de *no devolución*, respeto al debido proceso, prohibición de las expulsiones colectivas y prohibición de discriminar tienen que ser respetados a la hora de regular la admisión.
  - **Las normas y principios internacionales del trabajo.** Las normas internacionales del trabajo son aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo. Desde 1919, la OIT tiene un mandato constitucional de proteger a los trabajadores migrantes. También se han adoptado principios específicos para su protección y principios sobre gobernanza de la migración laboral (Convenios núms. 97 y 143 y Recomendaciones correspondientes núms. 86 y 151). Todas las normas internacionales del trabajo, a menos que se indique lo contrario, se aplican a los trabajadores migrantes. La **Declaración de la**

**OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo**, de 1998, identifica ocho Convenios sobre derechos fundamentales que abarcan derechos humanos clave. En 2006, el **Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales**, que contiene principios y directrices no vinculantes acompañados de un compendio de buenas prácticas, fue aprobado por el Consejo de Administración de la OIT, que recomendó una amplia difusión de este instrumento.

- ☑ Los parlamentarios deberían garantizar que el estado de derecho se aplica a los migrantes en la implementación de los derechos humanos internacionales y de las normas internacionales del trabajo. Se debería considerar de manera prioritaria la ratificación de las tres convenciones siguientes, relativas a la protección de los trabajadores migrantes (si todavía no han sido ratificadas):
  - la **Convención de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migratorios**, Parte III, dicta los derechos fundamentales aplicables a todos los trabajadores migrantes y sus familiares, incluidos los que están en situación irregular. Al mismo tiempo, la Convención estipula que la regulación de la admisión de no nacionales sigue siendo una prerrogativa del Estado (artículo 79);
  - el **Convenio núm. 97 de la OIT** contiene disposiciones reglamentarias y salvaguardas para los trabajadores migrantes en situación regular. En concreto, el artículo 6 contempla la **igualdad de trato** de los trabajadores migrantes con residencia legal y los ciudadanos nacionales en una serie de áreas importantes. La **Recomendación núm. 86 de la OIT** proporciona orientación adicional, y su anexo contiene un modelo de acuerdo bilateral sobre migración laboral;
  - el **Convenio núm. 143 de la OIT** fue elaborado en un momento de creciente atención a los abusos relacionados con la migración laboral. La Parte I trata de las migraciones en condiciones de abuso y enumera una serie de derechos aplicables a todos los trabajadores migrantes, incluidos los que están en situación irregular. La Parte II reclama a los Estados Partes que adopten una política nacional sobre igualdad de oportunidades y trato para los trabajadores migrantes en situación regular, facilitando de este modo su integración en el país de destino. La **Recomendación núm. 151 de la OIT** ofrece orientación adicional sobre la igualdad de oportunidades y trato, sobre políticas sociales, y sobre empleo y residencia para los trabajadores migrantes.
- ☑ Los parlamentarios también deberían prestar atención a las observaciones de los órganos **de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, los mecanismos de protección de los derechos humanos basados en la Carta de las Naciones Unidas y de la Comisión de la OIT de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, así como de otros mecanismos de supervisión de la OIT**. Estos órganos y mecanismos supervisan la aplicación por los Estados Partes de las normas internacionales de derechos humanos y las normas internacionales del trabajo. Por ejemplo, los órganos de tratados de derechos humanos dejan claro que los tratados

fundamentales de derechos humanos se aplican a todas las personas, incluidos los no nacionales, sin discriminación.

- ☑ Los parlamentarios deberían promover la ratificación e implementación efectiva de los **instrumentos regionales y subregionales** relativos a la migración, entre ellos las disposiciones relativas a la movilidad laboral en las comunidades económicas regionales.





## Capítulo 3

# La eliminación de la discriminación y la igualdad de oportunidades y trato

Trabajadores extranjeros del servicio doméstico de Hong Kong se manifiestan en reclamo de aumento de salario y más protección en el empleo. Los manifestantes se cubren el rostro para que no sean reconocidos por los empleadores. © AFP/Andrew Ross, 2008

El derecho a no sufrir discriminación y a la igualdad de oportunidades y trato es la base para el disfrute de todos los otros derechos, así como un derecho fundamental en sí mismo. Se identifica como tal en la Carta de las Naciones Unidas, la DUDH y la Constitución de la OIT, y así se reitera en todos los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos y en las normas laborales.

### 3.1 Principios generales

El Preámbulo de la [Carta de las Naciones Unidas](#), firmada el 26 de junio de 1945, reafirma la “*fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas*”. Los artículos 1.3 y 55.c) reconocen que uno de los objetivos de

las Naciones Unidas es “realizar la cooperación internacional ... en la promoción del respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

El Preámbulo de la DUDH de 1948 proclama que todos los miembros de la familia humana son sujetos de “derechos iguales e inalienables”, lo que subraya la importancia del principio de igualdad como base para la libertad, la justicia y la paz en el mundo. Anteriormente, la Declaración de Filadelfia relativa a los fines y objetivos de la OIT, que fue aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1944 e incorporada en anexo a la versión revisada de la Constitución de la OIT de 1946 (cuando la OIT se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas), propugnó el principio de igualdad en el contexto de la búsqueda del bienestar material y el desarrollo espiritual:

*[T]odos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades*  
(Parte II.a).

Esta proclamación es de especial importancia para las personas que abandonan sus hogares persiguiendo una vida mejor en otro país, entre ellas los trabajadores migrantes.

Además de la referencia general al principio de no discriminación e igualdad en el Preámbulo citado más arriba, el artículo 2.1 de la DUDH enumera una serie de motivos de discriminación prohibidos:

*Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*

El uso del término “otra condición” en esta cláusula indica que la lista de motivos prohibidos no es exhaustiva y que se podrían contemplar otros motivos, como la nacionalidad, la ciudadanía o el estatus migratorio.

### **Recuadro 3.1 Las fuentes principales del derecho internacional que proscriben la discriminación**

#### ***La eliminación de la discriminación con carácter general***

Constitución de la OIT, 1919 (enmendada por la Declaración de Filadelfia, 1944).

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículo 2.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 1965.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, artículo 2.1 y artículo 26.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, artículo 2.2.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979.

Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, artículo 2.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990, artículo 1.1 y artículo 7.

### **Con respecto al empleo y la ocupación**

Constitución de la OIT, 1919 (revisada).

Convenio de la OIT sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).

Convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Para consultar los textos de estos instrumentos: [NORMLEX OIT](#) y [página de la OACDH sobre instrumentos de derechos humanos](#).

## 3.2 El principio de no discriminación e igualdad en el derecho de los tratados internacionales relativos a los derechos humanos

Cualquier duda acerca de si el principio de igualdad y no discriminación se debe aplicar a personas que no son ciudadanos de un país ha sido despejada por los órganos de tratados en su tarea de seguimiento de la implementación de los tratados de derechos humanos a los que los Estados se han adherido desde la adopción de la DUDH y que contienen disposiciones similares de no discriminación e igualdad.

### **Recuadro 3.2 Los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos y la aplicación a los migrantes del principio de no discriminación e igualdad**

Al considerar el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966 (ICCPR), el [Comité de Derechos Humanos](#) aclaró que el ICCPR se aplica a los no ciudadanos en igualdad de términos que a los nacionales:

*En general, los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas.*

*Así pues, la norma general es que se garanticen todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación entre nacionales y extranjeros. Los extranjeros se benefician del requisito general de no discriminación respecto de los derechos garantizados, conforme al artículo 2 del Pacto. Esta garantía debe aplicarse por igual a extranjeros y nacionales [...].*

Observación general N° 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, HRI/GEN/1/Rev.7 at 159 (1986), párrs. 1 y 2.

Asimismo, el [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) ha confirmado que el artículo 2.2 sobre la disposición de no discriminación en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) prohíbe distinciones injustificadas por motivos de nacionalidad o estatus migratorio.

*No se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad, por ejemplo, todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación y una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible. Los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean.*

[Observación general N° 20 \(2009\): La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales \(artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales\)](#), E/C.12/GC/20 (2 de julio de 2009), párr. 30.

En la misma observación general (párr. 7) el Comité declara que, en contraste con otros derechos consagrados en el Pacto, el principio de no discriminación no está sujeto a la implementación progresiva de acuerdo con el artículo 2.1, pero representa una obligación inmediata (junto con la obligación de reforzar el contenido fundamental de los derechos consagrados en el ICESCR).

En relación con la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), el [Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial](#) (CERD) revisó su Recomendación sobre discriminación contra los no ciudadanos, aprovechando la ocasión para destacar los problemas concretos de discriminación que sufren los no ciudadanos. En la [Recomendación general N° 30 \(2004\) sobre la discriminación contra los no ciudadanos \(CERD/GC/30, 19 de agosto de 2004\)](#), el CERD abordó el significado del artículo 1.2 de la ICERD, que a primera vista parece que excluye las distinciones hechas en relación con los no ciudadanos del ámbito de aplicación de la Convención ("*Esta Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos*").



El CERD ha subrayado que el artículo 1.2 debe ser interpretado en el sentido de que no socava la prohibición básica de la discriminación o menoscaba los derechos y libertades en el derecho internacional de los derechos humanos (párr. 2). Además, el CERD ha comentado que la obligación de los Estados de garantizar a toda persona sin discriminación una serie de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, contemplada en el artículo 5, incluye la obligación de garantizar la igualdad de trato entre ciudadanos y no ciudadanos, con la excepción de determinados derechos políticos, como el derecho al sufragio y a presentarse a unas elecciones para ocupar un cargo público (párr. 3). El CERD también ha publicado la siguiente definición de discriminación y ha confirmado su aplicabilidad a las distinciones que se basan en la ciudadanía o el estatus migratorio:

*[L]a diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo (párr. 4).*

Considerando una serie de comunicaciones individuales, el Comité de Derechos Humanos también ha aplicado a los no nacionales la disposición sustantiva sobre igualdad del artículo 26 del ICCPR. Por ejemplo, en la Comunicación N° 196/1985, [Ibrahima Gueye y otros c. Francia](#) (CCPR/C/35/D/196/1985, 12 de octubre de 1985), el Comité consideró que había discriminación entre nacionales y no nacionales con respecto a la aplicación de los derechos relativos a las pensiones. Posteriormente, el Comité subrayó en su [Observación general N° 31: La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto](#) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004) la naturaleza *erga omnes* del principio de no discriminación. En concreto, indicó que la obligación se aplica a todo el mundo, dejando claro así que todos los Estados tienen un interés legal en defender este principio (párr. 2).

La aplicación del principio de no discriminación e igualdad a las distinciones entre ciudadanos y no ciudadanos fue confirmada por David Weissbrodt, el Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos de la Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, órgano subsidiario de la antigua Comisión de Derechos Humanos. Weissbrodt concluyó en su informe final sobre [Los derechos de los no ciudadanos](#) (E/CN.4/Sub.2/2003/23, 26 de mayo de 2003): “*en general, la normativa internacional de los derechos humanos exige igual trato para los ciudadanos y los no ciudadanos*” (párr. 1). Este posicionamiento es explicado con más detalles en un [informe de 2013 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes](#) presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas:

*Todos los migrantes, sin discriminación, están protegidos por las normas internacionales de derechos humanos. Las excepciones son muy pocas y están definidas con precisión, a saber, el derecho a votar y ser elegido y el derecho a entrar en un país y quedarse en él. Incluso en el caso de esas excepciones, deben*

*respetarse las garantías procesales, así como las obligaciones relativas a la no devolución, el interés superior del niño y la unidad familiar. Todos los demás derechos son aplicables a todos los migrantes, sea cual sea su condición administrativa. Toda distinción debe ser proporcional y razonable y atender a un objetivo legítimo: los dos pactos internacionales de derechos humanos (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) mencionan explícitamente el “origen nacional” como motivo prohibido de discriminación en cuanto al disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.*

*Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Asamblea General de las Naciones Unidas, 68° período de sesiones, A/68/283 (5 de agosto de 2013), párr. 28.*

Como se apuntó en el Capítulo 2, pese a las referencias claras a la aplicación del principio de no discriminación e igualdad entre ciudadanos y no ciudadanos en el derecho internacional de los derechos humanos, la situación en la práctica sigue siendo muy diferente. En su informe, Weissbrodt comentó que hay una *“falta de conexión entre los derechos que la normativa internacional de los derechos humanos garantiza a los no ciudadanos y la realidad que éstos deben enfrentar”* (párr. 2). De hecho, los derechos humanos de los migrantes, incluidos los derechos laborales, siguen sin materializarse, o lo son de manera precaria en muchas regiones del mundo, y los migrantes son víctimas con frecuencia de numerosas formas de explotación. De la existencia de una brecha entre los principios contemplados en el derecho internacional de los derechos humanos y su aplicación en la práctica se hizo eco la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales en su informe de 2005, en el que se hizo un llamamiento a fortalecer el marco jurídico y normativo relativo a los migrantes, a aplicarlo de manera más efectiva y aplicarlo de manera no discriminatoria.

### **Recuadro 3.3 La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI)**

#### **V. Un enfoque de principios: Leyes, normas y derechos humanos**

##### **Principio – Proteger los derechos de los migrantes**

*El marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales debe ser reforzado, implementado con mayor eficacia y aplicado de modo indiscriminado para proteger los derechos humanos y las normas de trabajo de todos los migrantes, hombres y mujeres. Al respetar las disposiciones de este marco legal y normativo, los Estados y demás actores han de abordar las cuestiones migratorias más consecuente y coherentemente.*

*Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar, CMMI, octubre de 2005, Anexo I (Principios para la acción y recomendaciones), pág. 83.*

### Recuadro 3.4 La protección del derecho a migrar a nivel constitucional: el caso de Ecuador

Los derechos humanos de los migrantes también pueden promoverse y protegerse de manera concreta a nivel constitucional. Un ejemplo es el de Ecuador, cuya [Constitución de 2008](#) estipula iguales derechos para los migrantes independientemente del país de origen o de su situación. El artículo 40 consagra categóricamente el derecho a migrar, estipulando que ningún ser humano puede ser identificado o considerado como “ilegal” a causa de su estatus migratorio. También establece garantías para ayudar y proteger a los ecuatorianos si sus derechos son violados en Estados extranjeros.

Sin embargo, como subraya el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el texto siguiente, no toda distinción en el trato constituye discriminación. Se suele decir que la discriminación es un trato diferenciado *injustificado*.

*Todo trato diferencial por alguno de los motivos prohibidos se considerará discriminatorio a menos que exista una causa **razonable y objetiva** para dispensarlo. Ello entraña evaluar si el fin y los efectos de las medidas o las omisiones de que se trate son legítimos y compatibles con la naturaleza de los derechos recogidos en el Pacto, y si el único fin que se persigue es promover el bienestar general en una sociedad democrática. También debe existir una relación de **proporcionalidad** clara y razonable entre el fin buscado y las medidas u omisiones y sus efectos.*  
[Sin negrita en el original.]

Observación general N° 20 (2009): La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Doc. ONU, E/C.12/GC/20 (2 de julio de 2009), párr. 13.

Hay situaciones en las que el tratamiento diferenciado es necesario, como por ejemplo, en el caso de las mujeres, niños o miembros de minorías, que necesitan protección especial porque están en una situación de mayor riesgo de discriminación o abuso. Asimismo, la elección de trabajadores o de candidatos a puestos de trabajo basada en sus cualificaciones no se considera discriminación prohibida. El objetivo principal, en virtud del derecho internacional, es *lograr la igualdad de oportunidades y trato*.

## 3.3 La no discriminación y la igualdad de oportunidades y trato en el trabajo

El [Convenio sobre la discriminación \(empleo y ocupación\), 1958 \(núm. 111\)](#) es uno de los dos Convenios fundamentales de la OIT que aborda la no discriminación y la

igualdad de oportunidades y trato en el trabajo. El Convenio ha sido ampliamente aceptado y ha recibido 172 ratificaciones a fecha de 12 de agosto de 2015. El artículo 1.1.a) del Convenio núm. 111 define la discriminación como *“cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”*. El artículo 2 requiere de los Estados Partes *“formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación”*.

El objetivo del Convenio núm. 111 es proteger a toda persona de la discriminación en el empleo y la ocupación basada en los motivos mencionados, con la posibilidad de que los Estados Miembros de la OIT amplíen esta protección previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y con otros organismos apropiados (artículo 1.1.b). El Convenio se aplica a todos los trabajadores, tanto nacionales como no nacionales, en todos los sectores de actividad, tanto públicos, como privados, formales e informales. Se aplica también al trabajo asalariado y al trabajo autónomo, así como al derecho a tener un negocio propio. Según establece el artículo 1.3, *“los términos **empleo y ocupación** incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo”*. Aunque el Convenio núm. 111 no identifica la “nacionalidad” como un motivo específico de discriminación prohibida, los trabajadores migrantes sin duda entran en el ámbito de su protección mediante la aplicación de motivos prohibidos. Esto ha sido confirmado por la Comisión de Expertos de la OIT en numerosas ocasiones.

### **Recuadro 3.5 Los trabajadores migrantes y la discriminación, según el Convenio núm. 111 de la OIT**

776. En algunos países, las personas pertenecientes a las minorías raciales y étnicas son principalmente trabajadores extranjeros, inmigrantes o descendientes de inmigrantes. Aunque el *artículo 1, 1, a)*, del Convenio no hace referencia expresa a la «nacionalidad», tanto los nacionales como los no nacionales deberían estar protegidos contra la discriminación por los motivos previstos en el Convenio. Los trabajadores migrantes son particularmente vulnerables a los prejuicios y las diferencias de trato en el mercado laboral por motivos tales como la raza, el color y la ascendencia nacional, que a menudo están interrelacionados con otros motivos como el género y la religión. **La intersección entre migración y discriminación debe abordarse en el contexto del Convenio. Los gobiernos deben formular y seguir una política nacional de igualdad que cubra a todos los trabajadores incluyendo a los migrantes, con el fin de eliminar la discriminación contra ellos sobre la base de todos los motivos enumerados en el Convenio.**

777. En algunos países, las garantías constitucionales relativas a la igualdad o la no discriminación sólo son aplicables a los nacionales. **En ausencia de otras disposiciones legislativas pertinentes que protejan a los no nacionales de la discriminación en el empleo y la ocupación, deben adoptarse medidas concretas para proteger a esos trabajadores en la práctica contra la discriminación por los motivos enumerados en el Convenio. En la mayoría de los casos, es necesario garantizar que los no nacionales estén cubiertos por las cláusulas relativas a la no discriminación y la igualdad en la legislación laboral o de otra índole.** La Comisión ha subrayado la importancia de ofrecer una protección legal efectiva, y de promover y hacer aplicar la legislación pertinente a fin de asegurar que los trabajadores migrantes no sufran discriminación y abusos.

778. **La especial vulnerabilidad de los trabajadores migrantes en situación irregular a ser objeto de discriminación, sobre todo respecto de las condiciones de trabajo, en particular los salarios y las cuestiones relacionadas con la salud y seguridad en el trabajo, así como las lesiones en el lugar de trabajo, es un aspecto que suscita preocupación y debe ser abordado. La Comisión recuerda que en virtud del Convenio todos los trabajadores migrantes, incluidos aquellos en situación irregular, deben estar protegidos contra la discriminación en el empleo** por los motivos enumerados en el artículo 1, 1, a).

779. **También habría que velar por que la legislación y las políticas de migración, así como su implementación, no den lugar a discriminación contra los trabajadores migrantes por motivos de raza, color o ascendencia nacional. La Comisión ha observado obstáculos concretos a la aplicación del Convenio por lo que respecta a determinadas leyes y reglamentos que regulan el empleo de trabajadores extranjeros. Entre ellos cabe citar determinados sistemas de permisos de empleo y sistemas de patrocinio que limitan estrictamente las posibilidades, para los trabajadores, de cambiar de puesto de trabajo, empleador o patrocinador.** La Comisión considera que cuando un sistema de empleo de trabajadores migrantes pone en situación de vulnerabilidad a esos trabajadores y proporciona a los empleadores la oportunidad de ejercer poderes desproporcionados sobre ellos, esto puede conducir a discriminación por los motivos establecidos en el Convenio. Es esencial que en los sistemas de empleo, los trabajadores migrantes gocen de la protección prevista en el Convenio, tanto en la legislación como en la práctica. Especialmente en los países donde los trabajadores migrantes constituyen una proporción considerable, y a veces la mayoría de la población activa, es importante que la legislación aplicable expresamente a esta categoría de trabajadores, incluyendo los sistemas de patrocinio, sea objeto de una evaluación continua. **La Comisión considera que el hecho de ofrecer un margen de flexibilidad a los trabajadores migrantes para cambiar de empleador o de lugar de trabajo ayuda a evitar situaciones en las que esos trabajadores son particularmente vulnerables a la discriminación y el abuso.**

En ese contexto es fundamental proporcionar protección jurídica a los trabajadores migrantes contra la discriminación y facilitarles el acceso a mecanismos adecuados y eficaces de solución de conflictos. El temor a las represalias del empleador, en particular, a la terminación o la no renovación del contrato, es un aspecto que debe abordarse mediante una inspección del trabajo eficaz y facilitando a los trabajadores migrantes acceso a los recursos legales, en particular a procedimientos de presentación de quejas accesibles y expeditivos.

780. Los **trabajadores domésticos migrantes**, especialmente las mujeres, han resultado particularmente afectados por la falta de protección jurídica contra la discriminación basada en los motivos previstos en el Convenio y por los sistemas restrictivos de patrocinio. Se han tomado algunas medidas positivas para abordar la situación de los trabajadores domésticos migrantes, entre otras, campañas de formación e información, revisión de los sistemas de patrocinio, adopción de normas especiales que regulan sus condiciones de trabajo, modelos de contratos de empleo, y fortalecimiento de los mecanismos de presentación de queja.

781. La aplicación del Convenio a los trabajadores migrantes también plantea dificultades en el contexto de las restricciones a su empleo legal en determinadas categorías de trabajo, o cuando se da prioridad a los residentes en materia de contratación y conservación del empleo. **La aplicación práctica de la legislación no debería conducir a una discriminación indirecta contra los trabajadores migrantes y los no nacionales, por las razones enunciadas en el Convenio, con respecto a la contratación y la seguridad en el empleo.**

[Dar un rostro humano a la globalización](#), Estudio General de la OIT sobre los Convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008. Informe de la [Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones](#), Informe III (Parte 1B). Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012, Ginebra, párrs. 776 a 781 [se omiten las notas a pie de página].

El Convenio núm. 111 de la OIT fue el primer instrumento internacional integral que abordó de manera expresa la no discriminación y la igualdad en relación con el empleo y la ocupación. Otros instrumentos internacionales sobre discriminación son coherentes con este enfoque, aunque se han ido añadiendo constantemente motivos prohibidos adicionales de discriminación. Como se subrayó anteriormente, la enumeración de motivos prohibidos en los principales instrumentos pertinentes de derechos humanos es ilustrativa pero no exhaustiva.

La prohibición de la discriminación por motivo de nacionalidad es también la razón de ser de tres documentos concretos de protección de los trabajadores migrantes: los Convenios núms. 97 y 143 de la OIT, y la ICRMW. Además, los motivos enumerados en la cláusula de no discriminación de la ICRMW (artículo 7), que incluye de manera expresa la nacionalidad, son más extensos que los incluidos en otros tratados fundamentales de derechos humanos. Es importante señalar que esta disposición se limita a los derechos incluidos en la ICRMW y que no contempla un derecho autónomo.

### Recuadro 3.6 La no discriminación y la igualdad en los convenios sobre los trabajadores migrantes

#### Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)

##### Artículo 6.1

*Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales en relación con las materias siguientes:*

- a) *siempre que estos puntos estén reglamentados por la legislación o dependan de las autoridades administrativas:*
  - (i) *la remuneración, comprendidos los subsidios familiares cuando éstos formen parte de la remuneración, las horas de trabajo, las horas extraordinarias, las vacaciones pagadas, las limitaciones al trabajo a domicilio, la edad de admisión al empleo, el aprendizaje y la formación profesional, el trabajo de las mujeres y de los menores;*
  - (ii) *la afiliación a las organizaciones sindicales y el disfrute de las ventajas que ofrecen los contratos colectivos;*
  - (iii) *la vivienda;*
- b) *la seguridad social [con algunas excepciones] [...]*
- c) *los impuestos, derechos y contribuciones del trabajo que deba pagar, por concepto del trabajo, la persona empleada; y*
- d) *las acciones judiciales relacionadas con las cuestiones mencionadas en el presente Convenio.*

#### Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)

##### Artículo 1

*Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se compromete a respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes.*

##### Artículo 9.1

*Sin perjuicio de las medidas adoptadas para controlar los movimientos migratorios con fines de empleo, que aseguren que los trabajadores migrantes ingresen en el territorio nacional y sean admitidos al empleo de conformidad con la legislación pertinente, el trabajador migrante deberá, en los casos en que dicha legislación no haya sido respetada y en los que su situación no pueda regularizarse, disfrutar, tanto él como su familia, de igualdad de trato en lo concerniente a los derechos derivados de empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad social y otros beneficios.*

## Artículo 10

*Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se compromete a formular y a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar, por los métodos adaptados a las circunstancias y usos nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas para las personas que, en su condición de trabajadores migrantes o como miembros de su familia, se encuentren legalmente en su territorio.*

Algunas de las medidas que se deben adoptar para implementar las políticas nacionales de igualdad se exponen en el artículo 12. El artículo 12.g) contempla expresamente la igualdad de trato en relación con las condiciones de trabajo.

Los artículos 14.a) y c) permiten ciertas restricciones a la libre elección de empleo durante un período no superior a los dos años o restricciones relativas al acceso a categorías limitadas de empleo o funciones, en defensa de los intereses del Estado.

## Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

### Artículo 1

*La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.*

### Artículo 7

*Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.*

La Parte III de la ICRMW enumera los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, incluidos los que están en situación irregular, y muchos de estos derechos son otorgados a todos los trabajadores migrantes sobre la base de la igualdad con los nacionales. Por ejemplo, el artículo 25.1 estipula que los trabajadores migrantes “gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y [...] a) Otras condiciones de trabajo [...] b) Otras condiciones de empleo [...]”. Otros derechos otorgados a todos los trabajadores migrantes en igualdad de términos con los nacionales incluyen el derecho a la seguridad social (artículo 27) y a la educación para los hijos de los trabajadores migrantes (artículo 30).



La Parte IV de la ICRMW concede derechos adicionales a los trabajadores migrantes y a sus familiares documentados o en situación regular, muchos de los cuales se otorgan sobre la base de la igualdad de trato con los nacionales.

Con respecto al acceso al empleo, la discriminación entre trabajadores migrantes y nacionales también se prohíbe en principio. En su observación general N° 18 sobre El derecho al trabajo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observa:

*El principio de la no discriminación, según figura consagrado en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, y en el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, debe aplicarse en relación con las oportunidades de empleo de trabajadores migratorios y sus familias.*

**Observación general N° 18: El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)**, doc. ONU, E/C.12/GC/18 (24 de noviembre de 2005), párr. 18.

Como se apuntó anteriormente, el Convenio núm. 143 de la OIT permite ciertas restricciones en la libre elección de empleo para los trabajadores migrantes en situación regular, pero estas restricciones solo pueden mantenerse durante un período máximo de dos años. El Convenio núm. 111 también prohíbe la discriminación de los trabajadores migrantes en relación con el acceso al empleo y la ocupación por los motivos enumerados en el Convenio.

La ausencia de discriminación, en el trabajo y en la vida en general, es uno de los principales derechos humanos que deben ser respetados para todas las personas, trabajadores migrantes y nacionales por igual, aunque, como se apuntó anteriormente, no todas las diferencias de trato representarán necesariamente discriminación.

### 3.3.1 Los trabajadores domésticos migrantes

Se considera que los trabajadores domésticos migrantes, muchos de los cuales son mujeres y miembros de minorías étnicas, están en una situación especial de riesgo de discriminación y abuso, así como de explotación en el trabajo y en las condiciones de vida, algo que también ha comentado la Comisión de Expertos de la OIT al examinar la situación de estos trabajadores a partir del Convenio núm. 111. La situación fue resumida con acierto en una jornada especial, “**Día de debate general sobre los trabajadores del servicio doméstico**” (en inglés), organizada por el Comité de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migratorios el 14 de octubre de 2009:

*Uno de los principales factores que dificultan la protección de los derechos de esos trabajadores es la percepción general de que el trabajo doméstico no es un verdadero trabajo, que casi universalmente queda excluido de la legislación y las normas laborales y al margen de las*

*inspecciones de trabajo. Los trabajadores domésticos migratorios sufrían discriminación no solo por pertenecer a un grupo de categoría social baja, sino también por ser extranjeros. Con frecuencia trabajaban de manera informal, sin contrato; los empleadores no solían pagar las cotizaciones de sus empleados a la seguridad social y a veces retenían los salarios. A menudo las condiciones de trabajo eran difíciles, con horarios excesivamente largos. Al hallarse en situación migratoria irregular, muchos trabajadores domésticos migratorios resultaban más vulnerables a los abusos, incluidos los sexuales. Era muy frecuente que los empleadores confiscaran los documentos de identidad de los trabajadores domésticos migratorios. Se señaló que las mujeres, que eran la mayoría de los trabajadores domésticos migratorios, eran aun más vulnerables a los abusos y a menudo no tenían acceso a la justicia ni otras formas de asistencia.*

Como se indicó en los capítulos 1 y 2, el Comité sobre los Trabajadores Migratorios aprobó durante su 13º período de Sesiones, en diciembre de 2010, su primera [Observación general sobre los trabajadores domésticos migratorios](#), profundizando en la aplicación de la ICRW a este grupo especialmente vulnerable de trabajadores migrantes.

### **Recuadro 3.7 Historia de interés humano: nueva ley ofrece nueva vida a los trabajadores domésticos migrantes**

“¿Por qué otros trabajadores tienen derechos y nosotros no?” María Pérez recuerda haberse planteado esta pregunta una y otra vez cuando llegó a Argentina por primera vez desde Paraguay, en calidad de trabajadora doméstica.

Hoy día, después de décadas de actividad sindical y con el apoyo de la OIT, Argentina le ha dado una respuesta mediante la adopción de una nueva política migratoria, una nueva ley sobre los trabajadores domésticos, y el compromiso de regularizar y formalizar a todos los trabajadores domésticos, tanto argentinos como migrantes.

“Me siento muy optimista. Siempre he creído que las cosas podrían mejorar. Muchas personas pensaban que era nuestro destino ser explotados, pero nunca perdí la esperanza de que nuestra situación podía mejorar”, dijo María Pérez cuando nos encontramos en Buenos Aires, donde está empleada como trabajadora doméstica.

“Tengo mucha confianza en el futuro”, declaró esta mujer de 24 años, proveniente de Itá, Paraguay. Hoy en día, Pérez tiene un contrato de trabajo y puede reivindicar las prestaciones de protección social. “Ahora siento que puedo darle a mi hija una vida decente”.

Pérez es una de las numerosas mujeres que cada año dejan todo atrás en búsqueda de un empleo en Argentina. “No fue una decisión fácil, pero Argentina me ofrecía más oportunidades” [...].

“Nueva ley ofrece nueva vida a los trabajadores domésticos migrantes”,  
Redacción de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, 2014.

En junio de 2011 la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT aprobó el primer instrumento jurídicamente vinculante que trata expresamente sobre los trabajadores migrantes: el [Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 \(núm. 189\)](#), acompañado por la [Recomendación núm. 201](#) (no vinculante). El Convenio es importante porque reconoce el trabajo doméstico como empleo y porque contiene disposiciones con el objetivo de mejorar la protección y garantizar la igualdad en el trato de todos los trabajadores domésticos migrantes, tanto nacionales como no nacionales, que constituyen la mayoría de los trabajadores domésticos en determinadas partes del mundo. El Convenio núm. 189 también contiene una serie de disposiciones que abordan de manera expresa la situación de los trabajadores domésticos migrantes. A fecha de 12 de agosto de 2015, el [Convenio núm. 189 ha sido ratificado por 22 países](#) (Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Finlandia, Guyana, Irlanda, Italia, Mauricio, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Sudáfrica, Suiza y Uruguay). Entró en vigor el 5 de septiembre de 2013. La adopción del Convenio núm. 189 ofrece ahora la oportunidad a los parlamentarios de discutir la incorporación de su contenido en la legislación y en las prácticas nacionales, principalmente por la vía de la ratificación. Los artículos 19.5.b) y 19.6.b) de la Constitución de la OIT requieren que los convenios y recomendaciones de nueva adopción sean presentadas ante las “autoridades nacionales competentes”, lo que por lo general significa los Parlamentos, en el plazo de 12 meses (o 18 en circunstancias excepcionales) desde su adopción.

### **Recuadro 3.8 El fortalecimiento de la protección de los migrantes y de los trabajadores domésticos en Jordania**

Tras la aprobación por la Asamblea Nacional de la [Ley N° 48 \(2008\) de enmienda de la normativa laboral](#) (en inglés), los migrantes y los trabajadores domésticos ya no están excluidos de las disposiciones del Código del Trabajo. Aunque la implementación sigue siendo motivo de preocupación, la Ley fue acogida por el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer como una medida positiva para combatir la discriminación contra las mujeres, incluidas las mujeres migrantes.

## **3.4 La especial vulnerabilidad de los migrantes y sus familiares a la discriminación**

Los migrantes son especialmente vulnerables a la discriminación porque su origen étnico, raza o religión suele ser diferente de la de la mayoría de personas en el país de acogida. Las mujeres migrantes sufren a menudo discriminación por motivos múltiples de género, origen étnico, religión y estatus migratorio. Cada vez hay más ejemplos

de racismo y xenofobia en los países de acogida contra las comunidades migrantes procedentes de otras culturas. En su [documento final](#) de conclusiones, la [Conferencia de Examen de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia](#), celebrada en Ginebra entre los días 20 y 24 de abril de 2009, urgió a los Estados a que:

*adopten medidas para luchar contra la persistencia de actitudes xenófobas y la creación de estereotipos negativos de los no ciudadanos, en particular por los políticos, los agentes del orden y los funcionarios de los servicios de inmigración, así como en los medios de difusión, que han conducido a actos de violencia xenófoba, a asesinatos y a la persecución de los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo (párr. 76).*

Esto pone de manifiesto algunas de las responsabilidades especiales de los parlamentarios, entre las que figuran no sólo garantizar la instauración de las leyes y las políticas necesarias, sino también abstenerse de utilizar un lenguaje incendiario, de contenido racial o xenófobo al hablar de los migrantes.

### **Recuadro 3.9 La ampliación de la legislación contra la discriminación de los migrantes: los casos de Albania y el Reino Unido**

#### **Albania**

En 2010, el Parlamento albanés aprobó la [Ley N° 10/221](#) (en inglés) para fortalecer la legislación y los mecanismos contra la discriminación. El artículo 4 de la ley estipula que este tipo de protección contra la discriminación se aplica a todas las personas que “viven y residen en el territorio de la República de Albania”. La ley también contempla un mecanismo de denuncias de supuestos abusos.

#### **Reino Unido**

En 2010, el Parlamento del Reino Unido aprobó una ley que consolidaba una legislación antidiscriminación previa y su propia política antidiscriminación, titulada [Ley de Igualdad](#) (en inglés). Esta ley fue estudiada extensamente, y de manera inclusiva y participativa, por la Comisión de Proyectos de Ley de la Cámara de los Comunes. Se escucharon testimonios orales de más de 25 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y se recibieron comunicaciones por escrito de más de 65 grupos. En el artículo 9 se incluye de manera explícita la nacionalidad como uno de los motivos con respecto a los cuales la discriminación está prohibida. La ley ha jugado un rol instrumental en desarrollar lo que el [Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes](#) considera como uno de los marcos de antidiscriminación más sólidos en el mundo.

La discriminación de los migrantes debe abordarse desde dos ángulos: el derecho humano general de no sufrir discriminación y la discriminación por los motivos concretos de la nacionalidad y de la migración o el estatus migratorio.

### Recuadro 3.10 La discriminación por motivo de nacionalidad

La discriminación por motivo de nacionalidad es un aspecto principal del trato diferente sin justificación que sufren los trabajadores migrantes. En los mercados laborales y en las poblaciones globalizadas, la discriminación por nacionalidad no sólo socava la cohesión social, sino también la estabilidad económica, la cohesión del mercado laboral y las condiciones de trabajo decentes. La tolerancia con la discriminación que excluye a determinados trabajadores de la igualdad de trato permite, algunas veces de manera explícita, que los grupos discriminados sean explotados con salarios y condiciones de trabajo por debajo de las normas permitidas, y que estén exentos de la protección que garantiza la ley. Esto, a su vez, empeora las condiciones de trabajo y deriva en pérdidas de productividad, en competencia desleal y en conflictos entre trabajadores y grupos sociales.

Las prácticas discriminatorias provienen de la legislación y de las políticas, así como de las medidas que se aplican en la práctica. Los siguientes son ejemplos habituales en la ley y en la práctica: disposiciones jurídicas que permiten salarios insuficientes (incluidos salarios mínimos más bajos) y una menor cobertura en materia de seguridad social para los trabajadores migrantes; restricciones injustificadas a los migrantes que se encuentran legalmente en el país y que ocupan empleos en el sector público, incluso en ámbitos como la sanidad pública en los que se les necesita (el artículo 14.c) del Convenio núm. 143 de la OIT sólo permite restringir el acceso a categorías limitadas de empleos o de funciones, cuando así lo exija el interés del Estado); comportamientos discriminatorios de los empleadores, como anuncios de empleo y prácticas de contratación dirigidas expresamente a ciudadanos nacionales o sólo a personas que tengan como lengua materna el idioma del país; y requisitos de residencia que discriminen indirectamente a los trabajadores migrantes recién llegados o temporales. Las actitudes discriminatorias relacionadas con la nacionalidad también se reflejan en la conducta en el lugar de trabajo, como por ejemplo, en normas establecidas por las empresas con respecto a los empleados extranjeros que convierten el uso de lenguas no locales en motivo de medidas disciplinarias o de despido.

Las cláusulas sobre no discriminación con carácter indefinido que contienen los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos se interpretan en el sentido de que prohíben las diferencias injustificadas entre personas por motivos de nacionalidad. Entre ellas, se encuentran el artículo 2 de la DUDH, los artículos 2 y 26 del ICCPR, los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 2 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y [su Protocolo número 12](#). La ICRMW incluye de manera expresa la nacionalidad en su artículo 1, haciendo referencia a la aplicabilidad de la ICRMW a todos los trabajadores migrantes y sus familiares, y en su artículo 7, haciendo referencia a la no discriminación con respecto a los derechos contemplados en la ICRMW.

Con frecuencia es complicado determinar si la discriminación que sufren los trabajadores migrantes es exclusivamente a causa de su nacionalidad o su supuesta nacionalidad, raza, origen étnico u otras diferencias visibles, o si se trata de una combinación de estos factores (discriminación múltiple). Por ello, resulta aún más importante prohibir expresamente la discriminación por nacionalidad, de manera que la nacionalidad de una persona o su supuesta nacionalidad no puedan servir de pretexto o justificación para discriminar a causa de otras diferenciaciones ilegales.

Los regímenes de libertad de circulación en los espacios de integración económica regional amplían necesariamente las obligaciones jurídicas de prohibir la discriminación por nacionalidad. La discriminación por motivo de nacionalidad entre nacionales de los Estados miembros de la UE se prohíbe expresamente en el artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Las disposiciones jurídicas que prohíben la discriminación por motivo de nacionalidad también han sido aprobadas en una serie de países de la UE, entre ellos Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Irlanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa y Rumania.

Aunque ha sido menos habitual que los tribunales reconozcan la migración o el estatus migratorio como un motivo prohibido de discriminación, hay algunos ejemplos en los que esta distinción se ha considerado una violación del CEDH y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Por ejemplo, en [Ponomaryovi c. Bulgaria \(Demanda N° 5335/05, sentencia del 21 de junio de 2011](#) (en inglés), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó que exigir a dos niños rusos residentes en Bulgaria con su madre, casada con un búlgaro, el pago de tasas para cursar la educación secundaria debido a su nacionalidad y estatus migratorio (algo que no se exige a los ciudadanos búlgaros o a los no nacionales con permisos de residencia permanente) no estaba justificado de acuerdo con el artículo 14 del CEDH, considerado junto al artículo 2 del [Protocolo N° 1 del CEDH](#), que contempla el derecho a la educación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado en una serie de casos que *“los Estados deben respetar sus derechos humanos y garantizar su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna **por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa**”* [sin negrita en el original] (véase, por ejemplo, [Vélez Loor Vs. Panamá](#), sentencia del 23 de noviembre de 2010, Serie C No. 218, párr. 100 y [Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana](#), sentencia del 24 de octubre de 2012, Serie C N° 251, párr. 238, donde la Corte observa, entre otras violaciones, la *“discriminación de facto contra [un grupo de nacionales haitianos indocumentados asesinados por el ejército en la República Dominicana] debido a su condición de migrantes”*).

### 3.5 El derecho de los migrantes a no ser discriminados en la práctica

En virtud del derecho internacional, los Estados tienen la prerrogativa soberana de regular qué personas que no son nacionales pueden entrar en su territorio y bajo qué

condiciones. Sin embargo, el principio de igualdad y no discriminación también se aplica en la frontera, lo que significa que los Estados no tienen el derecho a negar la entrada por motivos discriminatorios como la raza, la religión, el género o el estado serológico respecto al VIH. La Conferencia de Examen de Durban, antes mencionada, insta a los Estados:

*a que impidan las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en las zonas de entrada de las fronteras de los países, particularmente en lo que se refiere a los inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo, y en este contexto alienta a los Estados a que elaboren y pongan en práctica programas de capacitación para los agentes del orden y los funcionarios de los servicios de inmigración y de fronteras, los fiscales y los prestadores de servicios con miras a sensibilizarlos en relación con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (párr. 75).*

Esto ha sido confirmado en las leyes nacionales, así como en la legislación a nivel regional. Por ejemplo, el [Reglamento \(CE\) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras](#), conocido por el nombre de Código de Fronteras Schengen (No. 562/2006 del 15 de marzo de 2006), contiene la siguiente disposición en el artículo 6 relativa a la realización de controles fronterizos:

1. *En el desempeño de sus obligaciones, la guardia de fronteras respetará plenamente la dignidad humana. Toda medida que adopte en el desempeño de sus obligaciones será proporcionada a los objetivos perseguidos por dichas medidas.*
2. *En la realización de inspecciones fronterizas, la guardia de fronteras no discriminará a las personas por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.*

### **Recuadro 3.11 Los controles fronterizos y el principio de no discriminación**

En diciembre de 2004, la instancia judicial más alta del Reino Unido, la entonces Cámara de los Lores, dictaminó que la conducta con ciudadanos checos de origen romaní mostrada por funcionarios de inmigración del Reino Unido que operaban en el aeropuerto de Praga constituyó una discriminación directa por motivos de origen étnico.

Los hechos ocurrieron antes de la adhesión de la República Checa a la Unión Europea. En aquellos momentos, un número desproporcionadamente elevado de ciudadanos checos de origen romaní habían presentado solicitudes de asilo en el Reino Unido. Los pasajeros romaníes eran sometidos en el aeropuerto a interrogatorios más largos y más intrusivos, y era más probable que se les denegara el permiso a embarcar en el avión.

Una jueza de la Cámara de los Lores, la baronesa Hale de Richmond, subrayó que la razón de la no discriminación es garantizar un trato individualizado y evitar que se establezcan estereotipos y perfiles en lugares como las fronteras:

*El objetivo de la ley es requerir a los prestadores que traten a cada persona como individuo, no como miembro de un grupo. No se debería asumir que el individuo presenta las características que el prestador asocia con el grupo, tengan o no tengan de hecho las características de los miembros del grupo, un proceso que en ocasiones se define como estereotipar [...].*

*Merece la pena recordar que las buenas prácticas en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades pueden no producirse de manera natural. Muchas personas considerarán contrarias al sentido común acercarse a todos los solicitantes con la mente abierta de la misma manera, al margen de las buenas razones que puedan existir para sospechar más de unos que de otros. Pero esto es lo que se requiere de una ley que intenta garantizar que los individuos no estén en una situación de desventaja a causa de las características generales del grupo al que pertenecen [...].*

*[O]rganizar una operación como ésta, motivada por un flujo de solicitantes de asilo que proceden de manera aplastante de un grupo racial o étnico fácilmente identificable en términos comparativos, requiere de un cuidado extremo si se quiere hacer sin discriminar. Esto no ocurrió. La conclusión inevitable es que la operación fue inherente y sistemáticamente discriminatoria e ilícita.*

R v. funcionario de inmigración del aeropuerto de Praga, *ex parte* Centro Europeo de los Derechos de los Romaníes (en inglés) [2004] UKHL, sentencia del 9 de diciembre de 2004, párrs. 74, 90 y 97.

La discriminación en la frontera también se aborda en los [Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales de la OACDH](#), que acompañan al informe sobre la Protección de los Migrantes que el Secretario General de las Naciones Unidas presentó en el 69º período de sesiones de la Asamblea General en 2014:

*8. El principio de no discriminación se encontrará en el centro de todas las medidas de gobernanza de fronteras. Entre los motivos de discriminación prohibidos se incluyen: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, nacionalidad, situación migratoria, edad, discapacidad, apatridia, estado*



*civil y familiar, orientación sexual o identidad de género, estado de salud, y situación económica y social. Cualquier diferencia de trato hacia los migrantes en las fronteras internacionales tendrá como objetivo la búsqueda legítima de un fin lícito y proporcionado. En particular, las medidas aprobadas para hacer frente a la migración irregular, o combatir el terrorismo, la trata de personas o el tráfico de migrantes, no serán discriminatorias en sus fines o efectos —esto incluye el sometimiento de los migrantes a perfiles basados en motivos prohibidos—, y serán independientes de que el migrante haya sido o no objeto de tráfico o trata.*

*9. Los Estados se asegurarán de que las medidas de gobernanza de fronteras aborden y combatan todas las formas de discriminación por el Estado y los actores privados en las fronteras internacionales.*

Una vez que se resida en un país, no debería haber diferencias de trato entre migrantes y nacionales, ni con carácter general ni con respecto a sus condiciones de trabajo y de empleo, como por ejemplo, con respecto a los salarios, los beneficios y las oportunidades de progresar. Aunque en general los migrantes no tienen derecho a una residencia segura de acuerdo con el derecho internacional, en algunos países están adquiriendo de manera creciente derechos de residencia cuanto más tiempo viven y trabajan en ellos, con la posibilidad de obtener en el futuro la ciudadanía del país concernido. A menudo, la residencia se vincula al empleo, y los trabajadores migrantes que pierden el empleo pueden ser instados a abandonar el país. En circunstancias como estas, los instrumentos internacionales y regionales que protegen de manera expresa a los trabajadores migrantes determinan que es una buena práctica permitir que esos migrantes permanezcan en el país durante un breve período de tiempo adicional con el objetivo de encontrar un empleo alternativo (véase, por ejemplo, el Convenio núm. 143 de la OIT, artículo 8). También es importante garantizar la existencia de canales de migración estables para hacer frente a la demanda en todos los niveles de competencia, algo que puede ayudar a reducir la migración irregular. También se podrían ofrecer oportunidades para regularizar su estatus a los migrantes que ya están en el país, pero en situación irregular. Sin embargo, el derecho a la participación política está limitado a los ciudadanos de acuerdo con el derecho internacional, aunque en algunos países de destino se permite a los migrantes residentes de larga duración votar y presentarse como candidatos en las elecciones municipales.

## Lista de verificación para los parlamentarios

### ¿Cómo pueden ayudar los parlamentarios a combatir la discriminación contra los migrantes y a garantizar que se les trata equitativamente?

- ☑ Los parlamentarios deberían reconocer y promover el principio de la no discriminación y la igualdad de oportunidades y trato, que es la base del disfrute de muchos otros derechos humanos, y su aplicación a los migrantes. Este principio se recoge en los principales tratados internacionales de derechos humanos, **se aplica claramente a la distinción entre nacionales y no nacionales**, y sustenta la Convención de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migratorios y los Convenios núms. 97 y 143 de la OIT.
- ☑ Es importante que los parlamentarios comprendan la distinción entre **discriminación**, que es un trato diferenciado injustificadamente, **y trato diferenciado justificadamente**. El trato diferenciado también podría ser necesario para lograr la igualdad de oportunidades para los grupos desfavorecidos, entre ellos los migrantes y los miembros de minorías.
- ☑ Los parlamentarios tienen que llamar la atención sobre el hecho de que los **migrantes son especialmente vulnerables a la discriminación**, porque suelen tener un origen étnico, racial o religioso diferente, y de que las mujeres migrantes tienen más probabilidad de sufrir **discriminación múltiple** por motivos de sexo, origen étnico, religión y nacionalidad.
- ☑ Los parlamentarios deberían destacar las razones por las cuales **es importante combatir la discriminación contra los migrantes en el puesto de trabajo**:
  - acarrea salarios por debajo de la media y en condiciones laborales deficientes, reduciendo en última instancia los salarios y empeorando las condiciones laborales de todos los trabajadores;
  - conduce a pérdidas en productividad, competencia desleal entre empleadores y tensiones entre trabajadores y grupos sociales.
- ☑ Para evitar la discriminación contra los trabajadores migrantes, los parlamentarios tienen que:
  - garantizar que se aplican las disposiciones del **Convenio núm. 111 de la OIT que trata de la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación**. Los principios contenidos en este instrumento, uno de los ocho Convenios fundamentales de la OIT, tienen que ser respetados, promovidos y alcanzados por todos los Estados Miembros de la OIT, incluso cuando no lo han ratificado. El Convenio núm. 111 se aplica a todos los trabajadores, en todos los sectores, y tanto en la economía formal como en la informal. La nacionalidad no es un motivo prohibido de discriminación. Sin embargo, los trabajadores migrantes entran en el ámbito de su protección por medio de la aplicación de los motivos que están prohibidos;

- abogar por la ratificación y la implementación de los **Convenios núms. 97 y 143 de la OIT**, que contienen disposiciones claras sobre la igualdad de trato entre nacionales y trabajadores migrantes en situación regular;
- abogar por la ratificación y la implementación del **Convenio de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)**, que reconoce el trabajo doméstico como empleo, de manera que los trabajadores domésticos quedan cubiertos por las leyes laborales a nivel nacional. El Convenio también garantiza la **igualdad de trato y un conjunto mínimo de garantías para todos los trabajadores domésticos**, independientemente de la nacionalidad. Una vez ratificado, es esencial:
  - > incorporar el contenido del Convenio núm. 189 a la legislación nacional: los artículos 19.5.b) y 19.6.b) de la Constitución de la OIT requieren que los convenios y recomendaciones de nueva adopción sean presentados a la “autoridad nacional competente”, lo que por lo general significa el Parlamento, en un plazo de entre 12 y 18 meses;
  - > organizar campañas de información/publicidad y apoyar la formación sobre el Convenio núm. 189.

**Los parlamentarios deberían adoptar medidas prácticas para combatir la discriminación contra los migrantes**, por ejemplo:

- iniciar y elaborar legislación contra la discriminación, lo que incluye la prohibición de la nacionalidad y el estatus migratorio como motivos de discriminación, o, si la legislación antidiscriminación ya existe, añadir la nacionalidad y el estatus migratorio entre los motivos prohibidos de discriminación;
- revisar la ley y la práctica para identificar y corregir la legislación, las políticas y las prácticas que pueden ser discriminatorias por motivos de nacionalidad y/u origen nacional;
- apoyar y hacer un seguimiento de la legislación y las políticas para garantizar que se llevan a cabo inspecciones de trabajo eficaces y periódicas, especialmente en sectores de baja cualificación de la economía en los que suelen predominar los trabajadores migrantes;
- apoyar y hacer un seguimiento de la legislación y las políticas que proporcionan a los migrantes acceso a la justicia, en concreto a las cortes, los tribunales y a los mecanismos efectivos de solución de controversias que ofrecen soluciones adecuadas;
- oponerse a la legislación, las políticas y las prácticas que permiten el pago de salarios más bajos (incluidos salarios mínimos más bajos) y la reducción de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores migrantes. También se tienen que abordar las restricciones injustificadas a los migrantes residentes para acceder a los empleos del sector público;

- oponerse a sistemas que sitúen a los trabajadores migrantes en una posición vulnerable, como por ejemplo, el patrocinio de visados que atan a los trabajadores migrantes a su empleador y que condicionan su salida del país a tener el permiso del patrocinador;
- manifestarse en contra de actitudes y acciones discriminatorias de los empleadores, como los anuncios de trabajo y las prácticas de contratación dirigidas expresamente a los ciudadanos o únicamente a quienes tengan como lengua materna el idioma oficial del país, y en contra de los requisitos de residencia que discriminan indirectamente a los recién llegados o a los migrantes temporales;
- abstenerse de utilizar un lenguaje incendiario, de contenido racial o xenófobo dentro y fuera del Parlamento, y combatir las actitudes xenófobas y los estereotipos negativos de los migrantes en los medios de comunicación.

☑ El **principio de igualdad y no discriminación también se aplica en la frontera**: es decir, los migrantes no pueden ver rechazada su admisión en un país por motivos de raza, religión, género o su estado serológico respecto al VIH. Para garantizar que los migrantes tienen el derecho a no sufrir discriminación y a evitar que se les incluya en estereotipos y perfiles, es crucial que los parlamentarios:

- apoyen el diseño y la implementación de programas de formación en materia de orden público, y de formación de funcionarios de inmigración y fronteras, fiscales y prestadores de servicios, para concienciar sobre el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia;
- aboguen con firmeza por el trato de cada persona como individuo y no únicamente como miembro de un grupo concreto.



## Capítulo 4

# Los principios fundamentales de derechos humanos relativos a la protección de los migrantes

Sharon es una trabajadora sexual procedente de Nigeria y aguarda a los clientes en su improvisada cama en las afueras de Roma. En muchos casos, los trabajadores sexuales migrantes son víctimas de la trata. © Paolo Patrizi, 2013

### Recuadro 4.1 La recomendación del seminario parlamentario sobre migración

*Todos nosotros deberíamos resistirnos a aplicar políticas, incluidas aquellas que defienden nuestros colegas parlamentarios, que creen división en la sociedad y deberíamos utilizar nuestros poderes en favor de los derechos de todos los migrantes para promover una sociedad diversa y cohesionada. No deberíamos olvidar que si restringimos y vulneramos los derechos humanos de los migrantes, mermaremos los derechos fundamentales de todos.*

**Resumen y recomendaciones** (en inglés) presentados por el Relator del Seminario Parlamentario sobre Migración: la perspectiva de los derechos humanos, Ginebra, 24-26 de octubre de 2007.

Merece especial atención el reconocimiento efectivo y la aplicación de determinados derechos de los migrantes. Estos y otros derechos existen como derechos humanos fundamentales en el derecho internacional, pero su incorporación a la legislación y políticas nacionales se ve limitada por la legislación anterior, las políticas y prácticas existentes, y las actitudes públicas y gubernamentales, que a menudo están condicionadas por los objetivos políticos a corto plazo.

Este capítulo analiza más en profundidad cinco asuntos importantes a este respecto: el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales; la libertad de sindicación y el derecho a la negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, incluida la trata con fines de trabajo forzoso y explotación laboral; los derechos de los niños migrantes, incluida la protección frente al trabajo infantil; y los derechos relativos al desplazamiento de los migrantes y sus derechos a la libertad y la seguridad de la persona, incluida la protección frente a la detención y la expulsión arbitraria.

## 4.1 El reconocimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales

Los derechos económicos, sociales y culturales (ESC) (derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la vivienda, al agua y la comida, a un entorno saludable y a la cultura) encarnan los elementos esenciales para una vida con dignidad y libertad. Estos derechos ofrecen un marco común de valores y normas universalmente reconocidos para movilizar los esfuerzos en favor del bienestar económico y social, la justicia, la participación política y la igualdad. Ofrecen los principios para fijar la responsabilidad de los actores estatales y no estatales para respetar y defender estos derechos humanos. Para un examen detallado de los derechos ESC, véase la [Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales \(ERSC-Net\)](#).

Los derechos económicos, sociales y culturales se articulan en la DUDH y se pormenorizan en el vinculante ICESCR. A fecha de 12 de agosto de 2015, 164 países habían ratificado el ICESCR, aceptando la obligación de respetar, proteger y satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas en sus territorios.

No existe una jerarquía entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, un posicionamiento que fue reiterado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993.

## Recuadro 4.2 “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”

*Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.*

Declaración y Programa de Acción de Viena, párr. 5 (aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena, 23 de junio de 1993).

Como se subrayó en los capítulos 2 y 3, el derecho internacional de los derechos humanos no suele distinguir entre nacionales y no nacionales con respecto a los derechos humanos que se les otorgan. La DUDH dicta los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos y sociales, que se garantizan a toda persona sin distinción de ningún tipo. En su [informe final](#), tras un examen exhaustivo de las normas de derechos humanos, el Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos concluyó que *“todas las personas, en virtud de su humanidad intrínseca deben gozar de todos los derechos humanos, [...] a menos que distinciones excepcionales obedezcan a un objetivo legítimo del Estado y sean proporcionales al logro de ese objetivo”* (pág. 5). Los órganos de supervisión de tratados de las Naciones Unidas para los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos han reconocido explícitamente la aplicación de derechos, incluidos los derechos económicos, sociales culturales, en los respectivos instrumentos relativos a los no nacionales, incluyendo en muchos casos a los no nacionales en situaciones irregulares. Como se indicó en el Capítulo 2, el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el órgano de tratado en virtud del ICESCR, reconoció explícitamente esta aplicabilidad en su observación general N° 20 sobre no discriminación en lo que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, párr. 2): *“Los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean”* (párr. 30).

El ICESCR contiene una excepción expresa en el artículo 2.3, en el que se afirma: *“Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”*. Sin embargo, ni el término “derechos económicos” ni el término “país en desarrollo”

están definidos en el ICESCR (véase el [“Documento de Trabajo sobre el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”](#) (en inglés), de E.V.O. Dankwa (1987) 9 *Informe Trimestral de Derechos Humanos* 230). Razonablemente, los “derechos económicos” aludirían a los derechos que permiten a la persona ganarse la vida o a los relativos al proceso de contingencias en los ingresos. Pero la posibilidad de que los países en desarrollo impongan restricciones con respecto a los no nacionales debe ejercitarse, en cualquier caso, “con el debido respeto a los derechos humanos y a su economía nacional”. La OACDH ha afirmado que “[d]ebería indicarse aquí que no existe un entendimiento universal sobre el contenido de los ‘derechos económicos’.

Aunque el derecho al trabajo puede considerarse como el ejemplo más claro de derecho económico, también puede ser considerado un derecho social. En su [Observación general N° 11 \(1999\) sobre planes de acción para la enseñanza primaria \(artículo 14\)](#), el Comité declaró que *“el derecho a la educación ... se ha clasificado de distinta manera como derecho económico, derecho social y derecho cultural. Es todos esos derechos al mismo tiempo (párr. 2)”*. ([Naciones Unidas, Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular](#) (en inglés), 2014, nota 46). El artículo 2.3 es considerado una excepción que debe ser interpretada en un sentido restrictivo a la luz del objeto y el propósito del ICESCR (sobre este punto, véanse [Los principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#)), y las directrices generales para la presentación de informes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales requieren expresamente a los Estados Partes que son países en desarrollo que proporcionen *“información sobre cualesquiera restricciones impuestas, con arreglo al párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, al disfrute por los no nacionales de los derechos económicos reconocidos en el Pacto”* ((doc. ONU, E/C.12/2008/2 (24 de marzo de 2009) párr. 11). Sin embargo, muchos países desarrollados todavía excluyen esta opción mediante un compromiso de elevar las normas de sus propios sistemas regionales de derechos humanos. Por ejemplo, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, en el artículo 15, contempla el derecho al trabajo de todas las personas, sin limitarlo sólo a los nacionales. Este asunto es examinado con más detenimiento en [Garantizar la dignidad y la libertad por medio de los derechos humanos. El artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos](#) (en inglés), de J. Diller, Martinus Nijhoff, 2012, en las págs. 111 y 112.

Como en el caso de los instrumentos de derechos humanos que protegen a grupos específicos de personas que corren un riesgo mayor de ver vulnerados sus derechos humanos, como las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, la ICRMW fue concebida para definir de manera expresa los derechos humanos aplicables a los trabajadores migrantes. Este instrumento proporciona normas concretas para que la legislación garantice la aplicación de los derechos, incluidos los derechos ESC, a los no nacionales, que de lo contrario están en situación de vulnerabilidad y pueden quedar excluidos de la protección en aquellas circunstancias en las que no están cubiertos de manera explícita. Sin embargo, como ya se apuntó en el Capítulo 2 en relación con las observaciones del Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos y de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, existe una brecha considerable entre los principios que contempla el derecho internacional de los derechos humanos y su aplicación en la práctica a los no nacionales, un punto que también ha sido subrayado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos refiriéndose de manera expresa a la aplicación de los derechos ESC.



### Recuadro 4.3 Los derechos de los no ciudadanos

*Sin embargo, hay una gran diferencia entre los derechos que la normativa internacional de los derechos humanos garantiza a los no ciudadanos y la realidad con que éstos se enfrentan. En muchos países, los no ciudadanos afrontan problemas institucionales y endémicos. Casi todas las categorías de no ciudadanos sufren una discriminación oficial y no oficial. Aunque en algunos países pueda haber garantías jurídicas de igualdad de trato y el reconocimiento de la importancia que tienen los no ciudadanos en el logro de la prosperidad económica, los no ciudadanos se enfrentan con una realidad social y práctica hostil. Se ven obligados a sufrir la xenofobia, el racismo y el sexismo, barreras lingüísticas y costumbres con las que no están familiarizados, la falta de representación política, dificultades para conocer sus derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho a la atención de la salud [...].*

OACDH, [Los Derechos de los No Ciudadanos](#), Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006, Introducción, pág. 5.

El respeto y la protección de los derechos ESC siguen siendo especialmente limitados en el caso de los migrantes en situaciones irregulares. En algunos países, la retórica y la práctica de denominar a las personas migrantes como “ilegales” sirve para justificar el no reconocimiento de derechos fundamentales e incluso para negar que se les deben aplicar esos derechos. Además, la obligación que tienen los funcionarios de denunciar a estos migrantes ante la policía o ante las autoridades de inmigración tienen un serio impacto en el goce de sus derechos ESC.

### Recuadro 4.4 El derecho de los niños migrantes a la educación y las obligaciones de notificación

*La obligación de denunciar que recae en la dirección de una escuela puede desanimar a los padres a la hora de enviar a sus hijos a la escuela por miedo a ser descubiertos y expulsados. La revelación de datos sobre los alumnos a la policía puede tener un efecto parecido. En Alemania, el Parlamento federal abolió la obligación de denunciar que incumbía a las escuelas, las guarderías y los centros educativos en 2011, pero no a otros servicios públicos.*

[Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular](#) (en inglés), Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2014, pág. 85 [se omite la nota a pie de página].

Sin embargo, ha habido iniciativas importantes a nivel regional que han subrayado que los derechos ESC son aplicables a los migrantes en situación irregular y que se pueden garantizar en la práctica. Véase a este respecto el Informe de la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales sobre [Los derechos fundamentales de los migrantes en situación irregular en la Unión Europea](#).

#### **Recuadro 4.5 Historia de interés humano: con el examen de abogado aprobado, un inmigrante sigue sin poder ejercer el derecho**

César Vargas parecía haber marcado todas las casillas correctas en su proyecto de convertirse en abogado en el Estado de Nueva York. Obtuvo calificaciones destacadas tanto en los estudios secundarios como en la Facultad de Derecho de la ciudad de Nueva York, su hogar desde que llegó con cinco años a los Estados Unidos procedente de México. Fue pasante con un juez de la Corte Suprema del Estado, con un fiscal de distrito de Brooklyn y con un congresista de los Estados Unidos. Y aprobó el examen estatal para ser abogado.

El único obstáculo que quedaba antes de recibir el título de abogado era un examen de sus antecedentes y personalidad que realizaría un comité nombrado por la Corte Suprema del Estado.

Ese comité le dio una calificación “estelar”. Sin embargo, también se pronunció en contra de que le fuera otorgado el título de abogado. La razón: Vargas es un inmigrante no autorizado. La cuestión de si debería ser autorizado a ejercer el derecho, dijo el Comité, era una cuestión que debían dilucidar los tribunales o el poder legislativo. El asunto, que está en manos de la sala de apelaciones de la Corte Suprema del Estado, se ha convertido en un caso emblemático para decidir si los inmigrantes [que están en Estados Unidos irregularmente] pueden ejercer el derecho en Nueva York.

“Siento que me están abandonando”, dijo esta semana Vargas, de 30 años, acerca de su afán frustrado de convertirse en abogado. “Después de sacrificar tanto, me queda la sensación de que todo ese trabajo no ha servido de nada” [...].

La semana pasada, los abogados de Vargas, que en los últimos años se ha convertido en un activista nacional en favor de la reforma migratoria, presentó un escrito a la sala de apelaciones de la Corte Suprema de Nueva York en el que argumentaba por qué se le debería permitir el ejercicio del derecho.

La ley estatal, explicó, no parece hacer del estatus inmigratorio un criterio para la admisión. El punto esencial de su argumento, dijo, es un párrafo de la ley del poder judicial estatal que categóricamente excluye la raza, el color, el credo, el origen nacional o la “extranjería” (ser extranjero) de los motivos por los que se prohíbe la admisión.

Vargas también argumentó que actualmente se le permite trabajar de manera legal con arreglo a un programa, conocido como acción diferida, que facilita la autorización para trabajar a inmigrantes cualificados que llegaron al país [irregularmente] siendo niños [...].

“El culpable último de todo esto es el Congreso”, dijo el señor Godínez Samperio, quien actualmente tiene autorización para trabajar al amparo del programa de acción diferida. “Rechazaron aclarar el contenido de la ley y rechazaron aprobar la reforma de la inmigración”.

Adaptado de “[Bar Exam Passed, Immigrant Still Can’t Practice Law](#)”, *New York Times*, 3 de diciembre de 2013.

#### 4.1.1 El reconocimiento y la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en la legislación y en la acción gubernamental

El reconocimiento efectivo y la aplicación de los derechos ESC a los no nacionales, y a los trabajadores migrantes en particular, requiere de una aplicación explícita de estos derechos en la legislación nacional, así como de la acción deliberada de los Estados para cumplir su obligación de respetar, proteger y satisfacer esos derechos.

##### **Recuadro 4.6 La obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales**

*Al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen sobre los Estados tres tipos de obligaciones distintas: las obligaciones de respetar, proteger y cumplir. El incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones constituye una violación a dichos derechos. La **obligación de respetar** requiere que el Estado se abstenga de obstaculizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, el derecho a la vivienda se infringe si el Estado lleva a cabo expulsiones forzosas arbitrarias [incluidos los desahucios de migrantes indocumentados]. La **obligación de proteger** exige al Estado prevenir violaciones a estos derechos por terceros. Así, el no asegurar que los empleadores privados cumplan las normas básicas de trabajo podría constituir una violación al derecho a trabajar o a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias [artículo 7 del ICESCR]. La **obligación de cumplir** requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos. Así, podría constituirse una violación si el Estado no proporciona la atención primaria de salud esencial a las personas que lo necesiten [incluidos los migrantes]. [Sin negrita en el original.]*

**Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Comisión Internacional de Juristas, Urban Morgan Institute on Human Rights, Cincinnati, Ohio, Estados Unidos, y Facultad de Derecho, Universidad de Maastricht, 22-26 de enero de 1997 (doc. ONU, E/C.12/2000/13), párr. 6.

En lo que respecta a los parlamentarios, el reconocimiento y la aplicación efectivos de los derechos ESC comienza por determinar que la legislación nacional protege expresamente estos derechos para los no nacionales, al igual que para los ciudadanos. Esto seguirá exigiendo la revisión de la legislación y las prácticas con respecto a los no nacionales en relación con el empleo, la salud, la seguridad social, la vivienda, la educación y otras esferas. Una revisión de estas características debería tener en cuenta las expectativas y los medios a nivel nacional, al tiempo que se reconoce que todas las personas dentro del territorio de un país, incluidos los migrantes, deberían tener acceso a esos beneficios y servicios de manera no discriminatoria. Una revisión también proporcionará la base para mejorar la legislación y alentar la acción gubernamental para garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento de estos derechos.

#### **Recuadro 4.7 La protección de los derechos sociales y económicos de los migrantes en Argentina**

La Ley Nacional de Migraciones, aprobada por el Congreso de la Nación Argentina en 2004, establece normas estrictas para la promoción y protección de los derechos sociales y económicos de los migrantes y sus familiares. La Ley estipula que se ha de proporcionar a los migrantes regulares igual acceso a los servicios sociales, también en los campos de la salud, la educación, la seguridad social, el empleo y el apoyo legal. También suaviza los criterios para la reunificación familiar. Aunque la Ley condicionó parcialmente este trato a la entrada regular en el país, hay informaciones que indican que también dio pie para aprobar numerosas medidas complementarias para ofrecer mayor apoyo a los migrantes en situación irregular, incluida la regularización de 200.000 migrantes por medio del programa *Patria Grande*. Entre las medidas posteriores, también se concedió a los migrantes el derecho a votar en las elecciones municipales.

## 4.2 La libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva

### Recuadro 4.8 La protección en la práctica del derecho de los trabajadores migrantes a la libertad sindical

*La creciente movilidad de la mano de obra en el contexto de la globalización ha engendrado grandes desafíos en lo que atañe a los derechos de sindicación y de negociación colectiva de los trabajadores migrantes. Esos desafíos tienen tres vertientes, a saber: la defensa de los derechos de sindicación y de negociación colectiva de los trabajadores migrantes, incluidos aquellos que se hallan en situación irregular; su organización, y el mantenimiento de condiciones de trabajo decente al igual que para la totalidad de la fuerza de trabajo.*

La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008, pág. 56, párr. 228.

El derecho de todos los trabajadores migrantes a sindicarse y a fundar sindicatos está ampliamente contemplado en el derecho internacional y en la jurisprudencia de los órganos internacionales creados en virtud de tratados y de los tribunales. Como demuestra la lista de disposiciones que se presenta más abajo, los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva son ampliamente reconocidos en las normas internacionales del trabajo y en los instrumentos de derechos humanos. Prácticamente todos los países del mundo están obligados por una o más de estas convenciones, y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 es aplicable a todos los Estados. La mayor parte de los países son también miembros de la OIT, y la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo reafirmó que los principios que conciernen a los derechos fundamentales contenidos en los ocho Convenios fundamentales de la OIT, incluida la libertad sindical, tienen que ser respetados, promovidos y cumplidos por todos los Estados miembros en virtud de su pertenencia a la OIT e independientemente de si han ratificado o no el convenio en cuestión.

### Recuadro 4.9 Las disposiciones sobre el derecho a la libertad sindical en las normas internacionales del trabajo y en los instrumentos de derechos humanos

#### *Normas internacionales del trabajo*

- Constitución de la OIT de 1919, enmendada por la Declaración de Filadelfia e incorporada en la Constitución de 1946.

- Convenio de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), artículo 2

*Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.*

- Convenio de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

### **Derechos humanos internacionales**

- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículo 23.4

*Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.*

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, artículo 22

*1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.*

*2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones jurídicas al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.*

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, artículo 8.1

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:*

*a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;*

*b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;*

*c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;*

*d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.*

- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW), 1990, artículos 26 y 40 [véase más abajo].

### **Convenios específicos sobre los trabajadores migrantes**

- Convenio núm. 97 de la OIT, artículo 6.1

*Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales en relación con las materias siguientes: ...*

*ii) la afiliación a las organizaciones sindicales y el disfrute de las ventajas que ofrecen los contratos colectivos;*

- Convenio núm. 143 de la OIT, artículo 10

*Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se compromete a formular y a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar, por los métodos adaptados a las circunstancias y usos nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas para las personas que, en su condición de trabajadores migrantes o como miembros de su familia, se encuentren legalmente en su territorio.*

- ICRMW, artículo 26

*1. Los Estados Partes reconocerán el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a:*

*a) Participar en las reuniones y actividades de los sindicatos o de cualesquiera otras asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente;*

*b) Afiliarse libremente a cualquier sindicato o a cualquiera de las asociaciones citadas, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente;*

*c) Solicitar ayuda y asistencia de cualquier sindicato o de cualquiera de las asociaciones citadas.*

#### Artículo 40

*1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán el derecho a establecer asociaciones y sindicatos en el Estado de empleo para el fomento y la protección de sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole.*

El hecho de que el derecho a la libertad de sindicación, incluido el derecho a fundar y afiliarse a sindicatos, esté incluido tanto en el ICCPR como en el ICESCR demuestra que es a la vez un derecho civil, político, económico y social. Ambos instrumentos prestan también la debida consideración al Convenio núm. 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, que fue aprobado en 1948,

dieciocho años antes. Además, la DUDH, el ICCPR y el ICESCR destacan que los derechos sindicales se aplican a “todos” y que sólo pueden ser restringidos de manera limitada con respecto a las fuerzas armadas y la policía, o por motivos de seguridad nacional, orden público y protección de los derechos y libertades de otros. Si bien la ICRMW parece limitar el derecho a *fundar* sindicatos a los trabajadores migrantes en situación regular (compárense más arriba los artículos 26 y 40), estas disposiciones deberían leerse en el contexto de las existentes en los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos, de carácter más general, así como en el Convenio núm. 87 de la OIT.

De hecho, los órganos supervisores de la OIT y de las Naciones Unidas han reforzado la aplicación universal de estos derechos. El hecho de que un trabajador sea un migrante, o incluso un migrante indocumentado, no permite al Estado concernido restringir el derecho a afiliarse y fundar sindicatos. A este respecto, el artículo 2 del Convenio núm. 87 de la OIT dice lo siguiente:

*Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.*

El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha declarado que esta disposición se aplica a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes en situación irregular.

#### **Recuadro 4.10 Los derechos sindicales y los trabajadores migrantes en situación irregular**

En marzo de 2001, el Comité de Libertad Sindical de la OIT dictaminó que la Ley Española de Extranjería (Ley Orgánica 4/2000), que condicionaba el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores migrantes a su presencia o residencia en España, no estaba en conformidad con el amplio ámbito de aplicación del artículo 2 del Convenio núm. 87 de la OIT. El Comité dictaminó que el artículo 2 abarca a todos los trabajadores y que las excepciones sólo eran admisibles en relación con las fuerzas armadas y la policía, como se contempla en el artículo 9. El Comité instó al Consejo de Administración de la OIT que aprobara la recomendación al Gobierno español de que “*en lo que respecta a la legislación en cuestión (...) tenga en cuenta el artículo 2 del Convenio núm. 87, en virtud del cual los trabajadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho de afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes*”.



En 2007, el Tribunal Constitucional español consideró que el requisito que imponía la Ley Orgánica 4/2000 sobre los nacionales extranjeros de ser residentes legales en España para ejercer los derechos fundamentales de asamblea, asociación, afiliación sindical y huelga constituía una restricción injustificada, y que, por lo tanto, era contrario a las sentencias del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de noviembre, y 259/2007, de 19 de diciembre. En una Observación publicada en 2011, la CEACR señaló con satisfacción la aprobación de la Ley 2/2009, de 11 de diciembre, que reformaba la Ley Orgánica 4/2000 e integraba en las disposiciones de la Ley el contenido de las sentencias del Tribunal Constitucional. La CEACR señaló que la nueva versión del artículo 11 de la Ley Orgánica 4/2000, de conformidad con los términos expuestos en la Ley Orgánica 2/2009, contempla que los nacionales extranjeros tendrán el derecho de organizarse libremente o de afiliarse a una organización laboral, y de ejercer el derecho de huelga con arreglo a las mismas condiciones que los trabajadores españoles.

**Fuente:**

Caso núm. 2121. Queja del 23 de marzo de 2001 presentada por la Unión General de Trabajadores de España (UGT); OIT, Comité de Libertad Sindical, *Informe núm. 327*, Vol. LXXXV, 2002, Serie B, núm. 1, párr. 561-562, disponible en: [NORMLEX OIT. España, Observación sobre el Convenio núm. 87](#); OIT, *Informe III (O1A) - Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, Ginebra, 2011, pág. 160.

Sin embargo, en la práctica los trabajadores migrantes siguen sin poder ejercer libremente estos derechos en muchas situaciones, y en algunos casos no pueden ejercerlos en absoluto. El [Informe global sobre Libertad Sindical de la OIT de 2008](#) señaló las siguientes limitaciones al ejercicio de los derechos sindicales:

*En el ordenamiento jurídico de varios países aún se imponen restricciones al derecho de sindicación de los trabajadores migrantes. En algunos, sólo los nacionales tienen derecho a crear sindicatos, mientras que en otros los trabajadores migrantes en situación irregular, o que no cuentan con la debida autorización para trabajar, no gozan de ese derecho. Los estatutos de algunos sindicatos también comprenden disposiciones que subordinan la afiliación al cumplimiento de una serie de condiciones. Los trabajadores migrantes podrían terminar en aquellos empleos que los nacionales no desean, en lugares de trabajo aislados, o bien en aquellos sectores que no están protegidos por la legislación del trabajo (los trabajadores agrícolas o del servicio doméstico en algunos países) o en otras situaciones que dificultan la creación de sindicatos.*

*En algunos casos puede suceder que los trabajadores migrantes provengan de sociedades carentes de una tradición sindical sólida o donde las organizaciones de trabajadores se han asociado con los partidos o regímenes gobernantes en vez de desempeñar su cometido de sindicatos al servicio de los trabajadores. Los trabajadores*

*migrantes que no tienen permiso de trabajo pueden verse fácilmente intimidados por la amenaza de una posible expulsión 48, lo cual puede dificultar aún más su sindicación. (Pág. 63, párrs. 232 y 233).*

Otras restricciones a la libertad sindical, señaladas por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes en su informe “[Explotación laboral de los migrantes](#)” (A/HRC/26/35), incluyen la denegación de residencia legal a los sindicatos que incluyen a migrantes en situación irregular entre sus afiliados, el arresto y deportación de líderes de los sindicatos de migrantes, o la negativa a que entren en un país pese a estar en posesión de documentos válidos de viaje.

A pesar de estas limitaciones, el Informe global de la OIT también reconoce que el incremento de la migración laboral y del trabajo en condiciones de explotación al que son sometidos con frecuencia los trabajadores migrantes subraya la importancia del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva:

*[L]a mayor movilidad de la mano de obra abre objetivamente oportunidades para mantener y ampliar la práctica actual del ejercicio de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva. El creciente número de trabajadores migrantes encierra un potencial natural importante para la afiliación sindical. Las condiciones de trabajo y el nivel de remuneración que no se ajustan a las normas mínimas, sumados al abuso del que podrían ser objeto los trabajadores migrantes, son argumentos convincentes de que los sindicatos deben organizar a esos trabajadores. (Pág. 63, párr. 235).*

Garantizar en la práctica el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva de los trabajadores migrantes, de acuerdo con los principios universales que son ampliamente reconocidos y que aparecen en los instrumentos mencionados anteriormente, es un componente esencial en la prevención y la mejora de sus condiciones en el trabajo. También es un componente que propicia el ejercicio de otros derechos laborales. Además, la falta de protección laboral para los trabajadores migrantes, incluidos aquellos que están en situación irregular, debilita en su conjunto la protección de los trabajadores migrantes que residen legalmente en el país y de los trabajadores nacionales.

### 4.3 La erradicación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, incluida la trata con fines de trabajo forzoso y explotación laboral

*[L]a precariedad de la situación jurídica de millones de mujeres y hombres migrantes irregulares los hace particularmente vulnerables a la coacción, dada la amenaza adicional y persistente de ser denunciados*

*ante las autoridades. Las víctimas pueden tener que enfrentarse al difícil dilema de aceptar unas condiciones de trabajo de suma explotación o correr el riesgo de que se las expulse a su país de origen si tratan de obtener una indemnización. [...] [U]n volumen creciente de estudios, dedicados en especial a la situación de las víctimas de la trata en el trabajo forzoso en países de destino industrializados, ha permitido detectar un vacío legislativo grave que obstaculiza los progresos de la lucha contra las formas de coacción ocultas y en ocasiones sutiles de la economía privada. (Una alianza global contra el trabajo forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005, pág. 2, párr. 6).*

#### **Recuadro 4.11 Estimaciones de trabajo forzoso**

*La OIT calcula que 20,9 millones de personas son víctimas de trabajo forzoso en todo el mundo, situación en la que se ven atrapadas como resultado de coerción o engaño y de la cual no pueden liberarse. [...] La trata de personas también puede calificarse como trabajo forzoso; por lo tanto, esta estimación refleja el pleno alcance de la trata de seres humanos, o lo que algunos denominan “esclavitud moderna”.*

**Estimación de la OIT sobre el trabajo forzoso en el mundo, resultados y metodología** (en inglés). Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, pág. 1.

*A nivel mundial, se estima que las ganancias totales obtenidas por el uso del trabajo forzoso [por ejemplo, al margen del trabajo forzoso impuesto por el Estado] ascienden a 150.200 millones de dólares al año. Más de un tercio de las ganancias, 51.200 millones de dólares, se obtienen de la explotación laboral, incluyendo casi 8.000 millones de dólares generados en trabajo doméstico por empleadores que amenazan y coaccionan para pagar salarios más bajos o para no pagarlos en absoluto.*

**Ganancias y pobreza: aspectos económicos del trabajo forzoso** (en inglés), SAP-FL, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014, pág. 13.

Todo el mundo tiene el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre y a todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio, como se reconoce expresamente en la

DUDH (artículo 4) y en el ICCPR (artículo 8). El derecho a no ser sometido a trabajo forzoso es también uno de los principios fundamentales de la OIT, como se subraya en la Declaración de la OIT, de 1998, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por lo tanto, tiene que ser respetado por todos los Estados Miembros de la OIT, independientemente de si han ratificado o no el [Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 \(núm. 29\)](#) o el [Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 \(núm. 105\)](#). Además, existe una aceptación amplia de este derecho por los Estados, que queda de manifiesto en el número de Estados, 178 y 175, respectivamente (a fecha de 12 de agosto de 2015), que han ratificado estos dos convenios de la OIT. En los últimos años, el alcance de este derecho se ha ampliado para incluir la trata de personas, y se han llevado a cabo mayores esfuerzos para prevenir la lacra del trabajo forzoso y proteger a las víctimas, como lo refleja el [Protocolo relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso](#) aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2014. Estos esfuerzos se analizan con más detalle a continuación.

### 4.3.1 ¿Qué es el trabajo forzoso?

La definición del trabajo forzoso en el artículo 2 del Convenio núm. 29 de la OIT se ha convertido en la definición aceptada en el conjunto del derecho internacional del trabajo y de los derechos humanos. Dice lo siguiente:

*[L]a expresión trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.*

El Convenio hace varias excepciones a esta definición en el artículo 2.2.c), como el servicio militar obligatorio, el trabajo penitenciario bajo determinadas condiciones, los pequeños trabajos comunales y cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor. Sin embargo, ninguna de estas excepciones es particularmente importante en el contexto específico de los migrantes. El Convenio núm. 29 se complementa con el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), cuyo artículo 1 obliga a los Estados Partes a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio, concretamente como medio de coerción o de educación política; como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas; como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; como medida de disciplina en el trabajo; como castigo por haber participado en huelgas; y como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

En su artículo 11, la ICRMW proscribía igualmente la esclavitud o la servidumbre, y el trabajo forzoso u obligatorio, con respecto a los trabajadores migrantes y sus familiares. La ICRMW excluye de la definición de trabajo forzoso u obligatorio: a) cualquier trabajo o servicio que normalmente deba realizar una persona que, en virtud de una decisión de la justicia ordinaria, se halle detenida o haya sido puesta en situación de libertad condicional ulteriormente; b) cualquier servicio exigido en casos de emergencia o de desastre que amenacen la vida o el bienestar de la comunidad; y c) cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones civiles normales, en la medida en que se imponga también

a los ciudadanos del Estado concernido. No se excluye el desempeño de trabajos forzados en castigo por un delito en los Estados donde la ley contempla esta pena.

### 4.3.2 La trata de personas

La trata de personas es un fenómeno atroz que suele asociarse y que conduce a situaciones de trabajo forzoso que afectan a trabajadores migrantes. La adopción en Palermo (Italia), en 2000, de la [Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos](#) y el suplementario [Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños](#) [en adelante el “Protocolo de Palermo sobre la Trata de Personas”] centró y aumentó la atención sobre este fenómeno. Estos instrumentos también contemplan normas jurídicas expresas para prevenir y combatir la trata de personas, proteger a las víctimas y fomentar la cooperación entre Estados para alcanzar estos objetivos.

El Protocolo de Palermo sobre la Trata de Personas ofrece una definición de trata en el artículo 3.a):

*Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.*

En lo que se refiere al consentimiento de la víctima, el artículo 3.b) añade que el consentimiento dado por la víctima será irrelevante cuando se haya recurrido a los medios indicados en el artículo 3.a). El artículo 3.c) del Protocolo estipula que el consentimiento también es irrelevante cuando la víctima es un niño (definido en el artículo 3.d) como cualquier persona menor de 18 años), independientemente de los medios a los que se haya recurrido.

La definición de trata de personas en el Protocolo de Palermo se refiere expresamente al “trabajo o servicios forzados” como uno de los componentes de su razón de ser, concretamente la explotación. Las sinergias entre el Protocolo de Palermo y el Convenio núm. 29 de la OIT han sido subrayadas por la Comisión de Expertos de la OIT y se examinan con más detalle en [Trata de seres humanos y trabajo forzoso como forma de explotación - guía sobre la legislación y su aplicación](#), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005. Esta publicación también indica (pág. 1) que, además de los Convenios núms. 29 y 105, los convenios de la OIT relativos a la protección de los trabajadores migrantes también ayudan a arrojar luz sobre la trata de personas,

especialmente los Convenios núms. 97 y 143, y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

#### **Recuadro 4.12 El Protocolo de Palermo sobre la Trata de Personas y el Convenio núm. 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso**

*Un componente esencial de la definición de la trata es la finalidad de la misma, es decir la explotación, que incluye específicamente el trabajo o los servicios forzosos, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre y las distintas formas de explotación sexual. La noción de explotación del trabajo contenida en esta definición permite establecer la relación entre el Protocolo de Palermo y el Convenio núm. 29, y dejar claro que la trata de seres humanos con fines de explotación encaja en la definición del trabajo forzoso u obligatorio establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio. Esta concordancia facilita la labor de aplicación de ambos instrumentos a escala nacional.*

**Erradicar el trabajo forzoso**, Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Oficina Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, 2007, Ginebra, 2007, párr. 77.

La Parte II del Protocolo de Palermo también contiene disposiciones importantes para proteger y ayudar a las víctimas de trata en lo que se refiere a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes, así como a su rehabilitación física, psicológica y social. Esto incluye alojamiento adecuado; asesoría e información en un idioma que puedan entender, especialmente en lo relativo a sus derechos legales; ayuda médica, psicológica y material; empleo, educación y oportunidades de formación; seguridad física; y la posibilidad de obtener compensación por los perjuicios sufridos (artículo 6). También hay disposiciones sobre el estatus que se ha de otorgar a las víctimas de trata para que puedan permanecer en el territorio de un Estado Parte, bien temporal o permanentemente (artículo 7), y sobre su repatriación al Estado Parte del que son nacionales o en el que tienen la residencia permanente (artículo 8).

La OACDH también ha aprobado los **Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas**, que contienen directrices importantes sobre la protección y el apoyo a las personas víctimas de trata (Directriz 6), entre ellas los niños víctimas de trata (Directriz 8).

#### **Recuadro 4.13 Principios y Directrices Recomendados de la OACDH sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas – Directriz 6: Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas**

**No es posible romper el ciclo de la trata de personas sin prestar atención a los derechos y las necesidades de las víctimas. Hay que dar asistencia y protección adecuadas a todas las víctimas de la trata de personas sin discriminación.**

**Los Estados y, cuando proceda, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, deberían considerar la posibilidad de:**

1. Cerciorarse, en cooperación con las organizaciones no gubernamentales, de que se ofrezca alojamiento seguro y adecuado que atienda a las necesidades de las víctimas de trata de personas. Ello no debe estar subordinado a que las víctimas estén dispuestas a rendir testimonio en un proceso penal. Las víctimas de la trata de personas no deben ser recluidas en centros de detención para inmigrantes, otros centros de detención o refugios para personas sin hogar.
2. Cerciorarse, en asociación con las organizaciones no gubernamentales, de que las víctimas de la trata de personas tengan acceso a atención primaria de salud y a atención psicológica. No debe exigirse a las víctimas de la trata de personas que acepten esa atención o asistencia ni obligarlas a hacerse análisis para determinar si padecen enfermedades, incluido el VIH/SIDA.
3. Cerciorarse de que se informe a las víctimas de la trata de personas de que tienen derecho a ponerse en contacto con representantes diplomáticos y consulares del Estado de su nacionalidad. Hay que impartir al personal de embajadas y consulados formación adecuada para que atienda a las necesidades de información y asistencia de esas víctimas. Estas disposiciones no serían aplicables a las víctimas de la trata de personas que pidieran asilo en el país.
4. Cerciorarse de que los procedimientos judiciales en que tomen parte las víctimas de trata de personas no redunden en desmedro de sus derechos, su dignidad ni su bienestar físico o psicológico.
5. Dar a las víctimas de la trata de personas asistencia letrada o de otra índole en relación con las acciones penales, civiles o de otra índole contra los tratantes o quienes las hayan explotado. Debe darse a las víctimas información en un idioma que entiendan.
6. Proteger efectivamente a las víctimas de la trata de personas de daños, amenazas o actos de intimidación cometidos por los tratantes y personas asociadas a ellos. A estos efectos, no debería revelarse en público la identidad de las víctimas de la trata de personas y habría que respetar y proteger su privacidad en toda la medida de lo posible, teniendo en cuenta al mismo tiempo el derecho de los acusados a un juicio imparcial. Habría que advertir plenamente y con antelación a las víctimas de la trata de personas de las dificultades que entraña proteger su identidad y no habría que dejar que se formaran expectativas falsas o poco realistas en cuanto a las posibilidades de los agentes del orden a este respecto.

7. Disponer el regreso en condiciones de seguridad y, de ser posible voluntario, de las víctimas de la trata de personas y estudiar la opción de que residan en el país de destino o la de reasentarlos en un tercer país en ciertas circunstancias especiales (para impedir represalias o en casos en que se considere probable que vuelvan a ser objeto de trata, por ejemplo).
8. En colaboración con las organizaciones no gubernamentales, hacer que se proporcione a las víctimas de la trata de personas que regresen a sus países de origen la asistencia y el apoyo necesarios a los efectos de su bienestar, de facilitar su integración social y de prevenir que sean objeto nuevamente de trata de personas. Habría que adoptar medidas para proporcionar a las víctimas de la trata de personas que regresan a sus países atención médica y psicológica, vivienda y servicios de enseñanza y empleo adecuados.

[Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas](#), Naciones Unidas (E/2002/68/Add.1).

En febrero de 2013, la OIT organizó una [Reunión tripartita de expertos sobre trabajo forzoso y trata de personas con fines de explotación laboral](#) para evaluar la necesidad de una acción normativa para complementar el Convenio núm. 29, con el objetivo de impulsar la prevención y la protección de las víctimas y de abordar la trata de personas con fines de explotación laboral. Los expertos concluyeron que existía un valor añadido en la adopción de medidas suplementarias para abordar las lagunas existentes en materia de implementación y erradicar el trabajo forzoso en todas sus formas. Los expertos coincidieron en que estas lagunas en materia de implementación deberían abordarse con una acción normativa, complementando el Convenio núm. 29 mediante un protocolo o recomendación en lugar de la adopción de un nuevo Convenio. En junio de 2014, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó el [Protocolo relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso](#), acompañado por la [Recomendación núm. 203](#), para abordar una serie de lagunas en lo que se refiere a la implementación de la prevención del trabajo forzoso, incluida la protección de los trabajadores migrantes frente a los procesos de contratación abusivos y fraudulentos; la protección de las víctimas; y el acceso a soluciones adecuadas y efectivas, incluida la compensación.

#### 4.3.3 La especial vulnerabilidad de los trabajadores migrantes al trabajo forzoso y a la trata de personas

Pese a la obligación jurídica de los Estados de proteger a todas las personas del trabajo forzoso u obligatorio, incluida la trata de personas, los trabajadores migrantes son especialmente vulnerables a esta forma de explotación por dos razones. Una de ellas, sencillamente, es que las autoridades nacionales prestan poca atención a su protección o carecen de la capacidad para proporcionársela, o bien prestan más atención a la lucha contra el delito de la trata que a la protección de las víctimas. La otra razón es que en su intento de migrar los trabajadores migrantes se ven arrastrados en ocasiones a situaciones de alto riesgo, debido a su situación irregular o a que han sido víctimas de trata. La [Estimación de la OIT sobre el trabajo forzoso en el mundo \(2012\)](#) (en inglés) indica que 9,1 de los 20,9 millones de víctimas de trabajo forzoso (el 44%) se han desplazado interna o internacionalmente.



Los trabajadores migrantes corren el riesgo de ser víctimas de trabajo forzoso de muchas maneras, y algunas categorías de trabajadores migrantes presentan mayor vulnerabilidad que otras. Los trabajadores domésticos migrantes son especialmente vulnerables porque suelen permanecer ocultos al dominio público. Como se indicó en el Capítulo 3, los trabajadores domésticos migrantes afrontan un amplio abanico de abusos, entre ellos el abuso psicológico y físico, las agresiones sexuales, la retención de los documentos de identidad y viaje, los salarios insuficientes o inexistentes, y las horas excesivas de trabajo sin pausas para comer o descansar. Además, los trabajadores domésticos no suelen estar cubiertos por las legislaciones laborales nacionales. De ahí la importancia del [Convenio de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 \(núm. 189\)](#).

Los trabajadores del sector agrícola, en el que están empleados numerosos trabajadores migrantes, también corren un riesgo especial de ser víctimas de trabajo forzoso. A menudo, las legislaciones laborales nacionales no se amplían o no se aplican plenamente en la agricultura, aunque deberían serlo, dejando a los migrantes y otros trabajadores agrícolas sin protección legal. A menudo, el trabajo agrícola es puntual y por temporadas, y los ingresos pueden ser irregulares, aumentando la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes al trabajo forzoso. Algunos de los indicadores más comunes que indican la posible existencia de trabajadores migrantes trabajando forzosamente en la agricultura incluyen, a simple título de ejemplo, la retención de los pasaportes de los trabajadores por el empleador o patrocinador; el aislamiento en lugares de trabajo remotos; e incluso la servidumbre por deudas, algo que a menudo ocurre cuando el trabajo se convierte en garantía de una deuda o un préstamo contraídos, o en ocasiones heredados: *“el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios”* ([Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956](#), artículo 1.a).

#### **Recuadro 4.14 Hacer frente a la explotación laboral: la ley relativa a los intermediarios en el Reino Unido**

Para responder a las preocupaciones sobre la explotación de los trabajadores migrantes, incluido un incidente en el que 23 migrantes en situación irregular se ahogaron en febrero de 2004 mientras recogían berberechos frente a las costas de Inglaterra, el Parlamento del Reino Unido aprobó en 2004 la [Ley \(de concesión de licencias\) de intermediarios](#) (en inglés), con el objetivo de fortalecer la protección de los trabajadores migrantes en el sector de los servicios alimentarios. La Ley creó la [Administración de concesión de licencias de intermediarios](#), que concede licencias obligatorias a las agencias alimentarias una vez que haya garantías de que aplican normas laborales adecuadas. La Ley recurre a una definición amplia del término “trabajador” para incluir a aquellas personas que trabajan sin autorización en el Reino Unido. Un informe de seguimiento a cargo de organismos reguladores del Estado indicó en 2009, entre otras cosas, la influencia positiva de la Ley en la mejora de las condiciones de los trabajadores.

#### 4.3.4 Las causas que provocan la trata de personas

Pese a la creciente demanda de mano de obra en todos los niveles de competencia en muchos países de ingresos altos y medianos, incluso en el contexto Sur-Sur, y a pesar de la gran cantidad de personas dispuestas a desplazarse al extranjero en busca de trabajo en condiciones decentes, los viajes a través de las fronteras internacionales se han convertido en algo que, de manera creciente, se permite únicamente a quienes están altamente cualificados o a quienes están en una situación económica privilegiada. Restringir los visados y obligar a las líneas aéreas y a los transportistas marítimos a comprobar los pasaportes y los visados antes de la salida de un país de origen son medidas habituales. Con algunas excepciones, como por ejemplo, en algunos destinos de los Estados del Golfo Árabe, son escasos los canales regulares de migración laboral para los trabajadores con cualificaciones bajas o intermedias.

Cuando la demanda de trabajo y de cualificación supera abrumadoramente las restricciones a la migración legal, los contrabandistas y traficantes de personas están preparados para suministrar la diferencia. Mientras que los contrabandistas se limitan a proporcionar un servicio ilegal al migrante, como la ayuda para cruzar una frontera internacional, el traficante tiene como objetivo explotar a la persona más allá del proceso migratorio para seguir obteniendo una ganancia. Pero esta distinción puede pasar a ser borrosa, dado que el contrabando puede evolucionar y convertirse en trata de personas. Las víctimas de la trata suelen terminar en contra de su voluntad en talleres de trabajo a destajo, plantaciones aisladas o burdeles. Habitualmente, su destino es la economía informal, lejos de la vista de los reguladores y privados de cualquier protección, lo que consecuentemente les impide contribuir de manera productiva a la economía y al bienestar social del país de acogida.

#### Recuadro 4.15 Los parlamentarios combaten la trata de personas

##### Bélgica

Entre 1999 y 2003, la Subcomisión *ad hoc* de Trata de Personas del Senado llevó a cabo una investigación exhaustiva sobre las causas y los mecanismos que hay detrás de la trata de personas, realizando un trabajo de campo con una víctima de trata y manteniendo reuniones con la policía de Albania (considerado un país fuente de trata), así como con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, entre otras actividades. La Subcomisión también realizó misiones sobre el terreno en Albania, Italia y Francia para mejorar su comprensión de la naturaleza transnacional de la trata. Las recomendaciones de la Subcomisión fueron aprobadas por la Comisión Permanente del Senado de Asuntos Internos y Administrativos, que a continuación las presentó al primer ministro y a los ministros de Interior y Justicia, y que hizo un seguimiento de su implementación.

## Estados Unidos de América

En 2000, el Congreso de Estados Unidos aprobó la [Ley de Protección de las Víctimas de la Trata y la Violencia](#) (en inglés), que fue renovada en 2013. La Ley estipula que los servicios y las prestaciones estatales, incluidos los servicios sanitarios, laborales y jurídicos, deben prestarse a las víctimas de trata al margen de su estatus migratorio. La Ley también estableció un procedimiento que permite a las víctimas de trata que se les conceda un visado de tres años, que puede convertirse en una residencia permanente. Sin embargo, esta concesión se condiciona a que las víctimas colaboren con las autoridades a la hora de perseguir a los traficantes de seres humanos.

## Filipinas

El Congreso de Filipinas aprobó en 2003 la [Ley Contra la Trata de Personas](#) (en inglés). Además de proporcionar el marco legislativo para combatir la trata de personas, la Ley contempla apoyo legal, financiero y social para las víctimas de trata. De acuerdo con el artículo 19, estas medidas también se aplican a las personas que han sido víctimas de trata y que son nacionales extranjeros. El artículo 20 exige la creación del Consejo Interinstitucional Contra la Trata de Personas, un organismo del que forman parte autoridades gubernamentales y representantes de organizaciones no gubernamentales. El Consejo tiene encomendado un amplio abanico de fines, entre ellos hacer un seguimiento de la implementación de la Ley, coordinar el trabajo con las demás instituciones para abordar con mayor eficacia el problema de la trata de personas y ayudar a la presentación de denuncias.

Como se indicó anteriormente en el Capítulo 2, la publicación [La lucha contra la trata de personas. Manual para Parlamentarios](#), elaborado conjuntamente por la UIP y la UNODC, ofrece una compilación de leyes internacionales y buenas prácticas para combatir la trata de personas, y una orientación acerca de cómo puede adaptarse la legislación nacional a las normas internacionales. Los parlamentarios que necesiten más información sobre esta modalidad concreta de migración en condiciones de explotación deberían consultar este manual. Es reseñable en este sentido la [Resolución sobre trabajadores migrantes, trata de personas, xenofobia y derechos humanos](#) (en inglés), aprobada por la 118ª Asamblea de la UIP en abril de 2008:

*[La Asamblea de la UIP] subraya que la protección de las víctimas de la trata debe integrarse y ser situada en el centro de los marcos legislativos de los Estados, exigiendo por lo tanto a los gobiernos que revisen las leyes y políticas teniendo en cuenta su repercusión en las víctimas de la trata, y sustituyendo el control de la inmigración por la prevención de la explotación de los migrantes y trabajadores, y el cuidado de las víctimas.*

## 4.4 Los derechos de los niños migrantes, incluida la abolición del trabajo infantil

### Recuadro 4.16 Los derechos humanos de los niños

*Los niños siempre han formado parte de los movimientos migratorios y se han visto afectados por ello de diferentes formas. Los niños que los familiares que migran dejan atrás sienten los efectos de la migración en los países de origen. Los niños en movimiento, que participan en la corriente migratoria, se ven afectados en los países de origen antes de la partida y en los países de tránsito y de destino en las etapas del viaje y la llegada. En los países receptores, los niños se ven afectados en las etapas del proceso migratorio de la llegada y la larga permanencia.*

*Los niños pueden migrar de varias maneras. Franquean las fronteras con sus padres o acompañados por miembros de la familia ampliada u otros adultos o dentro de unas corrientes migratorias mixtas. Los niños buscan cada vez con mayor frecuencia la posibilidad de migrar a través de las fronteras de forma autónoma y sin compañía.*

*Problemas como convertirse en presa de la delincuencia organizada transnacional y ser objeto de prácticas de explotación como el contrabando, la trata de personas y las formas contemporáneas de la esclavitud, que en algunos casos se describen como formas abusivas de migración, pueden formar parte también de la experiencia migratoria de muchos niños. ...*

*La migración puede favorecer las posibilidades y las opciones que el niño pueda tener en el futuro. No obstante, muchas formas de migración, así como el trato que los niños reciben durante el proceso migratorio, pueden amenazar gravemente los derechos del niño. ... [L]as posibles ventajas de la migración pueden quedar mermadas en el caso de los niños indocumentados y los niños en una situación migratoria irregular, que están expuestos a que se les nieguen derechos como los relacionados con la privación arbitraria de libertad y se les limite o impida el acceso a la educación y a los servicios de cuidado de la salud.*

*Los menores no acompañados o separados de sus padres son especialmente vulnerables a los abusos y a las violaciones de los derechos humanos en todas las etapas del proceso migratorio.*

## Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes.

Jorge Bustamante, Consejo de Derechos Humanos, 11º período de sesiones, Doc. ONU A/HRC/11/7 (14 de mayo de 2009), párrs. 18, 19, 22 y 23.

La Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales principales de derechos humanos protegen a todas las personas, incluidos los niños, y muchos de estos instrumentos incluyen disposiciones expresas relativas a los niños, especialmente sobre la obligación de los Estados de reducir la mortalidad infantil y de garantizar un desarrollo saludable del niño (ICESCR, artículo 12.2.a); sobre la protección del niño contra la explotación económica y social (ICESCR, artículo 10.3); sobre el derecho a la educación (ICESCR, artículo 13); sobre el derecho del niño a que se registre su nacimiento, a tener un nombre y a adquirir una nacionalidad (ICCPR, artículo 24); y sobre la protección de los niños en el caso de la disolución de un matrimonio (ICCPR, artículo 23.4). La Convención de 1990 sobre los trabajadores migratorios también contiene una serie de disposiciones que describen las obligaciones de los Estados Partes con respecto a las familias de los trabajadores migrantes, incluidos los niños, así como con respecto a los derechos de esos niños.

### Recuadro 4.17 La Convención de 1990 sobre los trabajadores migratorios y sus familiares

- La obligación de los Estados Partes de respetar la libertad de los padres o de los tutores legales, cuando al menos uno de ellos sea un trabajador migrante, “para hacer que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” (artículo 12.4).
- La obligación de los Estados Partes de prestar especial atención, entre otras cosas, a los problemas que pueda plantear para el menor la privación de libertad de un trabajador migrante (artículo 17.6).
- El derecho de “todos los hijos de los trabajadores migratorios [...] a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad” (artículo 29).
- El derecho básico de todos los hijos de los trabajadores migratorios al “acceso [...] a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate”, con “acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas”, que “no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo”(artículo 30).
- La obligación de los Estados Partes de “facilitar la reunión de los trabajadores migratorios con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador migratorio una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que estén a su cargo” (artículo 44.2).

- La obligación de los Estados Partes de aplicar, “en colaboración con los Estados de origen cuando proceda, [...] una política encaminada a facilitar la integración de los hijos de los trabajadores migratorios en el sistema escolar local, particularmente en lo tocante a la enseñanza del idioma local” (artículo 45.2).
- Los Estados Partes “procurarán facilitar a los hijos de los trabajadores migratorios la enseñanza de su lengua y cultura maternas y, cuando proceda, los Estados de origen colaborarán a esos efectos” (artículo 45.3) y “los Estados de empleo podrán establecer planes especiales de enseñanza en la lengua materna de los hijos de los trabajadores migratorios, en colaboración con los Estados de origen si ello fuese necesario” (artículo 45.4).

Existe también un amplio abanico de normas internacionales del trabajo orientadas expresamente a la protección de los niños contra el trabajo infantil, como se expone en la siguiente sección.

El principal instrumento de salvaguarda en el derecho internacional de los derechos de los niños, incluidos los hijos de los migrantes, es la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) (CDN), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (Resolución 44/25). A fecha de 12 de agosto de 2015, ha sido ratificada casi universalmente (195 Estados Partes). La Convención requiere de los Estados Partes que adopten “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención” (artículo 4). Asimismo, en todas sus acciones relativas a los niños los Estados también se deberán guiar por los siguientes principios generales:

- No discriminación (artículo 2).
- El “interés superior del niño” como la consideración prioritaria en todas las acciones relativas a los niños (artículo 3).
- El derecho inherente a la vida de todos los niños y la obligación de garantizar en la medida de lo posible la supervivencia y el desarrollo del niño (artículo 6).
- El derecho del niño a expresar libremente sus opiniones en todos los asuntos que le afecten y a que esas opiniones sean tenidas en cuenta (artículo 12 y la [Observación general N° 5 \(2003\): Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño](#)).

En septiembre de 2012, el Comité de los Derechos del Niño, responsable de hacer un seguimiento de la aplicación por los Estados Partes de la CDN, celebró un [Día de debate general sobre los derechos del niño en el contexto de la migración internacional](#) (en inglés), en el que planteó una serie de recomendaciones clave que abarcan la totalidad de la experiencia de la migración infantil. Las recomendaciones conciernen no sólo a los principios expuestos anteriormente, sino también a una serie de derechos, como el derecho del niño a una identidad personal, incluidos el nombre y la nacionalidad; el derecho a la libertad; el derecho a no ser víctima de todas las formas de violencia, también en el contexto migratorio; el derecho a la vida familiar; los derechos económicos, sociales y culturales, con una referencia especial al derecho a la salud; la protección contra la explotación económica (véase también “trabajo infantil”

a continuación); el acceso a canales regulares y seguros de migración y a condiciones de residencia seguras; y derechos en situaciones de conflicto.

#### **Recuadro 4.18 El Comité de los Derechos del Niño**

Día de debate general sobre los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional (en inglés)

##### **Recomendaciones [extractos]**

##### **Recomendaciones generales en materia de legislación, políticas y coordinación**

Los Estados deberían garantizar que los derechos consagrados en la Convención son otorgados a todos los niños que se encuentran en la jurisdicción de un Estado, independientemente del estatus migratorio de sus propios padres, y deberían abordar las violaciones de esos derechos. Los organismos e instituciones encargados del cuidado y protección del niño, y no las autoridades de inmigración, deben asumir la responsabilidad prioritaria con respecto a todos los niños que están en una situación de migración internacional.

Los Estados deberían adoptar leyes y políticas integrales basadas en los derechos humanos para garantizar que todos los niños implicados o afectados por la migración internacional disfruten de la plena protección de la Convención de manera oportuna, independientemente de la edad, de la posición económica, de la situación en que se encuentre su documentación o la de sus padres, tanto en situaciones voluntarias como involuntarias, de si están acompañados o no, y de cualquier otra situación.

##### **No discriminación**

Los Estados deberían garantizar medidas adecuadas para combatir la discriminación por cualquier motivo. Al hacerlo, se deberían redoblar los esfuerzos para combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación, y promover la integración en la sociedad de las familias afectadas [...].

##### **El interés superior del niño**

Los Estados deberían llevar a cabo análisis y evaluaciones individuales sobre el interés superior del niño [...]. En especial, se debería prestar atención prioritaria al interés superior del niño en cualquier procedimiento que resulte en la detención, el regreso o la deportación del niño o de sus padres.

Los Estados deberían dejar claro en su legislación, políticas y prácticas que el principio del interés superior del niño tiene prioridad sobre la política de migración u otras consideraciones administrativas [...].

##### **El derecho del niño a ser escuchado**

[...] Todos los niños, incluidos los niños acompañados por sus padres o tutores legales, deben ser tratados como titulares de derechos individuales; sus necesidades específicas como niños tienen que ser consideradas de manera equitativa e individual, y sus opiniones deberían ser escuchadas adecuadamente [...].

## **El derecho a la identidad, incluido el nombre y la nacionalidad**

Los Estados deberían fortalecer las medidas para garantizar el registro universal del nacimiento, incluyendo la eliminación de cualquier obstáculo legal y práctico al registro del nacimiento de los niños migrantes, y, en situaciones en las que un niño pudiera convertirse en apátrida, conceder la ciudadanía a los niños nacidos en su territorio.

## **El derecho a la libertad y las medidas substitutorias de la detención**

[...] La detención de un niño por el estatus migratorio de sus padres constituye una vulneración de los derechos del niño y contraviene siempre el principio del interés superior del niño. En este contexto, los Estados deberían suspender sin demora y por completo la detención de niños a causa de su estatus migratorio.

En la medida de lo posible, y utilizando en todo caso los medios necesarios menos restrictivos, los Estados deberían optar por alternativas a la detención que cumplan con el interés superior del niño [...].

## **Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, incluso en condiciones de migración**

Los Estados deberían adoptar políticas afirmativas en materia de género, jurídicamente vinculantes, y programas y medidas para garantizar la protección sin distinción frente a la violencia de niños de todas las edades afectados por la migración internacional, independientemente de su estatus migratorio o del de sus padres, con una atención especial a su entorno escolar y comunitario [...].

## **El derecho a la vida familiar**

Los Estados deberían garantizar que sus políticas, legislaciones y medidas sobre migración respetan el derecho del niño a la vida familiar, y que ningún niño sea separado de sus padres a causa de la acción o la inacción del Estado, a no ser que sea para salvaguardar el interés superior del menor. Entre otras cosas, las citadas medidas deberían incorporar una atención positiva, humanitaria y sin demora de las solicitudes de reunificación familiar; opciones para la regularización del estatus migratorio cuando sea posible; y políticas de reunificación familiar en todas las etapas del proceso migratorio para permitir que los niños que han quedado atrás puedan reunirse con sus padres (o que los padres puedan reunirse con sus hijos) en los países de tránsito o destino.

Los Estados deberían abstenerse de detener o deportar a los padres si los niños son nacionales del país de destino. En cambio, debería considerarse su regularización [...].

## **Nivel de vida y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales**

Los Estados deberían garantizar que todos los niños en un contexto migratorio tienen acceso en condiciones de igualdad, con respecto a los niños nacionales, a los derechos económicos, sociales y culturales, y a los servicios básicos independientemente de su estatus migratorio y del estatus migratorio de sus padres, explicitando sus derechos en la legislación [...].



Las políticas, programas y medidas para proteger a los niños de la pobreza y la exclusión social deberían incluir a los niños en el contexto migratorio, independientemente de sus estatus, y especialmente a aquellos niños que han quedado atrás en los países de origen y a aquellos que han nacido en una familia de migrantes en los países de destino [...].

### **El derecho a la salud**

Los Estados deberían garantizar e implementar medidas adecuadas y accesibles para tratar el trauma experimentado por los niños durante la migración, la búsqueda de asilo o la trata. Debe procurarse de manera especial que los servicios de salud mental estén disponibles para todos los niños, entre otras cosas, en el contexto del análisis, la evaluación y la determinación del interés superior del niño.

### **Protección contra la explotación económica**

Los Estados deberían garantizar que sus políticas y medidas migratorias tienen en cuenta la Convención y [los Convenios núms. 132, 182 y 189 de la OIT]. Se recomienda asimismo que los Estados consideren el establecimiento de sistemas de seguimiento e información para identificar y solucionar las violaciones de los derechos de los niños que se están produciendo en contextos laborales, especialmente en contextos informales y de trabajo temporal.

### **El acceso a los canales regulares y seguros de migración, y la residencia garantizada**

Cuando sea posible, los Estados deberían disponer canales de migración regulares y no discriminatorios, y proporcionar mecanismos permanentes y accesibles para los niños y sus familiares para acceder a un estatus migratorio regular a largo plazo o a permisos de residencia por motivos como la unidad familiar, las relaciones laborales y la integración social [...].

### **Situaciones de conflicto**

Recordando que los Estados tienen la obligación jurídica de cumplir la Convención y las normas internacionales sobre derechos humanos, incluso en el caso de situaciones migratorias generadas por un conflicto, los Estados deberían garantizar que sus políticas y procedimientos migratorios relativos a las situaciones de conflicto contengan salvaguardas adecuadas en relación con los derechos de los niños.

En 2005, el Comité aprobó la [Observación general N° 6 \(2005\) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen](#), proporcionando orientación sobre la protección, el cuidado y el trato adecuado de los citados niños sobre la base del conjunto del marco jurídico de la CDN, con referencia especial a los principios de la no discriminación, el interés superior del niño y el derecho del niño a expresar libremente sus opiniones.

## Recuadro 4.19 Los parlamentarios protegen todos los derechos del niño

### El Llamamiento de Nuakchot

En colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), parlamentarios del norte, el oeste y el centro de África se reunieron en Nuakchot (Mauritania) en 2001 para galvanizar los esfuerzos internacionales en favor de una mayor promoción y protección de los derechos de los niños. El Llamamiento de Nuakchot instó a los gobiernos a ratificar e implementar los acuerdos internacionales y regionales que tienen como objetivo fortalecer los derechos de los niños, incluida la [Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño](#), que consagra los derechos de los niños independientemente de su nacionalidad. El llamamiento también instó a los gobiernos a asignar mayores recursos financieros en áreas clave como la educación, el cuidado sanitario y la nutrición.

### Kenya

En diciembre de 2001, el Parlamento de Kenya aprobó la [Ley del Niño](#) (en inglés), que transformó en ley los principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y la [Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño](#). La ley fue revisada y enmendada por última vez en 2010; incluye una definición amplia del término “niño” para incluir a *cualquier* ser humano menor de 18 años, protege a los niños contra la discriminación independientemente del origen, y garantiza el apoyo y la protección del gobierno a los niños sin identidad ni nacionalidad propia. Tras un taller parlamentario organizado en 2000 para estudiar el problema del trabajo infantil, la Ley también aborda este asunto y garantiza la protección de los niños frente a la explotación económica.

### Tailandia

En 2008, el Parlamento de Tailandia aprobó la [Ley de Registro Civil](#) (en inglés), que consagra el derecho al registro del nacimiento de todos los niños nacidos en Tailandia, incluidos los hijos de personas desplazadas, trabajadores migrantes y migrantes sin residencia legal en el país. La Ley ha sido elogiada por los organismos de las Naciones Unidas en el sentido de que contribuye de manera importante a prevenir la apatridia y, de manera más amplia, a proteger los derechos humanos de los niños vulnerables.

## 4.4.1 El trabajo infantil

Los hijos de trabajadores migrantes en el país de destino y los niños que han quedado atrás cuando los padres han migrado para poder mantenerles económicamente pueden correr el riesgo de caer en el trabajo infantil, que está prohibido por las normas internacionales de derechos humanos y del trabajo. El artículo 32.1 de la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) estipula:

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.*

2. *Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:*
  - a. *Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;*
  - b. *Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;*
  - c. *Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.*

Como da a entender esta disposición, no todo trabajo realizado por niños se considera trabajo infantil o trabajo prohibido por las legislaciones nacionales o las normas internacionales. Dos de los convenios fundamentales de la OIT, el [Convenio sobre la edad mínima, 1973 \(núm. 138\)](#) y el [Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 \(núm. 182\)](#), persiguen abolir el trabajo infantil. A fecha del 12 de agosto de 2015, el Convenio núm. 138 había sido ratificado por 168 países y el Convenio núm. 182 por 179 de los 186 Estados Miembros de la OIT. En virtud del Convenio núm. 138, se prohíbe todo empleo o trabajo infantil, con determinadas excepciones concretas (véase a continuación), antes de los 15 años o antes del final de la escolarización obligatoria, primando la edad más elevada. Se insta también a los miembros a elevar la edad mínima para estar empleado o trabajar. El Convenio núm. 138 contiene adicionalmente ciertas cláusulas de flexibilidad, especialmente para los países en desarrollo, que pueden especificar inicialmente los 14 años como la edad mínima para trabajar tras consultar con las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores concernidos, en los lugares en los que éstas existen. El Convenio también contiene una disposición para el trabajo ligero (un trabajo que no perjudica la salud, el desarrollo, la escolarización o la formación profesional de los niños en cuestión) de personas de entre 13 y 15 años, siempre que la autoridad competente identifique qué actividades constituyen trabajo ligero y prescriba el número de horas y las condiciones en las que se pueden desarrollar estos empleos o trabajos. Al ratificar el Convenio núm. 138, también es posible excluir determinadas ocupaciones de esta definición, como los negocios y las explotaciones agrícolas de propiedad familiar, siempre que no se pongan en peligro la seguridad y la salud. Por el contrario, el trabajo peligroso sólo puede realizarse a partir de los 18 años, o a partir de los 16 con la condición de que se protejan plenamente la salud, la seguridad y la integridad moral de las personas jóvenes concernidas y de que las personas jóvenes hayan recibido una preparación especial y adecuada o hayan cursado estudios de formación profesional en el correspondiente sector de actividad.

#### **Recuadro 4.20 Historia de interés humano: niñas trabajadoras migrantes, víctimas de la crisis mundial**

10 años, dos trabajos, sin tiempo para la escuela.

[Marifat] ayuda a su mamá a barrer las calles en Moscú. No ha asistido nunca a la escuela. Con su limitado conocimiento del idioma ruso y su condición irregular tiene pocas oportunidades de ser admitida en alguna escuela de Moscú.

Marifat dijo que aun cuando fuese aceptada en la escuela, no tendría tiempo para estudiar. Trabaja desde temprano en la mañana limpiando calles, luego pasa el resto del día cuidando de su hermano de cuatro años.

No obstante, la familia tiene dificultades para subsistir. Por eso Marifat está muy orgullosa de haber encontrado un trabajo extra, además de barrer las calles y cuidar de su hermano, limpia el apartamento y lava la ropa de una mujer anciana que vive en el mismo edificio.

Ella y su familia no tienen planes de regresar a Dusambé, no tienen dinero para el viaje y una vez allí sería muy difícil encontrar trabajo. Ante la pregunta sobre sus planes para el futuro, Marifat contestó que ella simplemente no tiene ninguno, a 10 años la vida le ha enseñado a no pensar en el futuro.

La situación de Marifat es emblemática de la creciente vulnerabilidad que enfrentan los niños trabajadores en general, y las niñas trabajadoras en particular, en el clima actual de crisis económica, desempleo y aumento de la pobreza, dice un nuevo informe de la OIT publicado para el Día Mundial contra el Trabajo Infantil.

El informe sostiene que debido al aumento de la pobreza como consecuencia de la crisis, es posible que las familias pobres con muchos hijos tengan que decidir cuáles niños mantener en la escuela. En las culturas en las cuales se da más valor a la educación de los hijos varones, las niñas corren el riesgo de ser retiradas de la escuela, y por lo tanto, de tener mayores probabilidades de entrar a formar parte de la fuerza de trabajo a temprana edad.

El informe pone en evidencia la importancia de invertir en la educación de las niñas como un medio efectivo de combatir la pobreza, y hace notar que las niñas que reciben educación tienen mayores probabilidades de percibir salarios más altos en su vida adulta, de casarse más tarde, de tener un número menor de hijos y que éstos sean más sanos, y de ejercer un mayor poder de decisión en la familia. Además es más probable que las madres con educación garanticen a su vez la educación de sus hijos, contribuyendo así a evitar el trabajo infantil en el futuro.

*“Niñas trabajadoras migrantes, víctimas de la crisis mundial”*, Ginebra, Redacción de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, 2009.

A diferencia de las cláusulas de flexibilidad y la implementación progresiva contenidas en el Convenio núm. 138, el Convenio núm. 182 de la OIT, que se centra en las peores formas de trabajo infantil, requiere el mismo nivel de implementación de todos los miembros, independientemente del nivel de desarrollo o las circunstancias nacionales. El Convenio enumera los tipos de trabajos que están prohibidos para los niños menores de 18 años, entre los que figuran todas las formas de esclavitud y prácticas similares a la esclavitud; la prostitución y la pornografía o los espectáculos pornográficos; las actividades ilícitas; y el trabajo peligroso. Los Estados Miembros también deben concebir e implementar programas de acción para eliminar, con carácter prioritario, las citadas peores formas de trabajo infantil, y deben establecer o designar mecanismos apropiados para hacer un seguimiento de la implementación del Convenio. Además de los programas de acción, el Convenio núm. 182 insta a los miembros a adoptar

medidas efectivas y sujetas a plazos para prevenir, proteger y eliminar a los niños de las peores formas de trabajo infantil, y a integrarlos socialmente en el sistema educativo básico y gratuito o en la formación profesional.

De acuerdo con la reciente publicación de la OIT [Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales 2000-2012](#), 168 millones de niños de entre 5 y 17 años eran trabajadores infantiles en 2012 (aproximadamente 100 millones de niños y 68 millones de niñas). Más de la mitad, 85 millones (55 millones de niños y 30 millones de niñas), realizaban un “trabajo peligroso”. La gran mayoría de los niños trabajadores eran trabajadores familiares no remunerados (68%), seguidos de aquellos con empleo remunerado (21%) y autoempleados (5%).

#### **Recuadro 4.21 Historia de interés humano: vigilar el trabajo infantil peligroso en Tayikistán**

[...] Safar se convirtió en el principal sustento de la familia, cuando su padre se fue a Rusia a trabajar y los abandonó por completo. Esta es la tragedia de muchas familias separadas en Tayikistán, donde se estima que el número de migrantes internacionales se sitúa entre 500.000 y 800.000 personas, en un país con 7 millones de habitantes.

“El 80% de los niños trabajadores provienen de familias monoparentales o de familias en las cuales el padre es un trabajador migrante”, explicó Muhayo Khosabekova, coordinadora nacional del proyecto de la OIT-IPEC financiado por Alemania *“Combatir el trabajo infantil en Asia Central – El compromiso traducido en acción”*.

Si bien la migración laboral de los hombres resulta positiva para la reducción de la pobreza en Tayikistán, tiene un grave impacto en términos del número de niños trabajadores. Debido a la ausencia de los hombres que trabajan en el exterior, los niños deben asumir la responsabilidad del ingreso de la familia.

Aún con su salario miserable, Safar mantiene su trabajo. No hay trabajo en las aldeas, y muchos niños rurales como él deben ir a la ciudad en búsqueda de trabajo. Allí son empleados en lugares de trabajo informales para lavar automóviles, transportar, o cargar y descargar mercancías y cajas en los mercados locales, trabajan como chóferes de autobuses, y realizan cualquier otro tipo de trabajo secundario.

En la actualidad es fácil encontrar a estos niños en las calles de Tayikistán. En la ciudad de Khudzhand, cada mañana cientos de ellos se presentan en un mercado informal del trabajo cerca del bazar local listos a aceptar cualquier trabajo. Para muchos niños ésta es la única manera de ganarse la vida, y para sus empleadores adultos son sólo una fuerza de trabajo a bajo costo. “He estado parado aquí desde hace días y apenas he ganado el dinero suficiente para comprar comida, y aún tengo que pagar el albergue”, contó inconforme Ibrahim de 13 años, un porteador de camiones.

Las condiciones de trabajo peligrosas, trabajo exigente desde el punto de vista físico, descanso inadecuado, malnutrición, condiciones de trabajo insalubres, afectan de manera inevitable la salud los niños. De acuerdo con OIT-IPEC, el peso diario cargado por un niño puede alcanzar 800 kg [...].

“Vigilar el trabajo infantil peligroso en Tayikistán”, Ginebra, Redacción de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, 2011.

Los hijos de los migrantes (y de los refugiados) suelen ser especialmente vulnerables al “trabajo peligroso” en el sector agrícola, que se caracteriza por una incidencia elevada del trabajo infantil. A nivel mundial, los niños trabajadores de entre 5 y 17 años representan el 59% de la fuerza laboral del sector y suelen ayudar a sus padres a cumplir cuotas que son imposibles de alcanzar para un trabajador sin ayuda. En algunos países, los niños migrantes trabajan para producir mercancías, como por ejemplo, coco y caucho, o para cortar flores. Esto aumenta la importancia de garantizar que el sector agrícola, que a menudo queda excluido de la legislación laboral, sea regulado de manera efectiva. Otro sector clave son los servicios, donde están empleados el 32% de la totalidad de los niños trabajadores, un 7% de los cuales realizan trabajo doméstico.

Es inherentemente difícil aplicar una prohibición del trabajo infantil, y puede ser especialmente difícil en el caso de los niños migrantes. Evidentemente, es incluso más difícil si han sido víctimas de trata o si están indocumentados por cualquier otra causa.

Un Manual para Parlamentarios elaborado por la OIT y la UIP en 2002, [Erradicar las peores formas de trabajo infantil. Guía para implementar el Convenio núm. 182 de la OIT](#) (No. 3), proporciona información y orientación adicionales para la acción parlamentaria en este ámbito.

## 4.5 El derecho a la libre circulación

### 4.5.1 El derecho de salida, el derecho de retorno y la libre circulación dentro de un país

Determinados derechos con respecto a la circulación de personas dentro de los Estados y a través de las fronteras han quedado sólidamente reconocidos en el derecho internacional. Estos derechos son el derecho a circular libremente dentro del país en el que se reside legalmente, la libertad de salir de cualquier Estado, incluido el propio país de origen, y el derecho de regresar al propio país. A menudo, estos derechos han de ser reiterados o reforzados en la legislación nacional y en la práctica; la herencia de restricciones a la circulación nacional e internacional permanece fuertemente arraigada en las leyes de numerosos países.

Estos derechos han sido reconocidos expresamente para todas las personas en la DUDH (artículo 13) y en el ICCPR, que en su artículo 12 dispone que:

1. *Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.*
2. *Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.*
3. *Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.*
4. *Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.*

El Comité de Derechos Humanos, que hace un seguimiento de la aplicación del ICCPR por los Estados Partes, hizo un comentario sobre este artículo en la observación general N° 27 sobre libertad de circulación, aclarando que el término “su propio país” en el artículo 12.4 es un concepto más amplio que el de “país de nacionalidad” y que, por lo tanto, se puede aplicar también a personas que no son nacionales en el país en cuestión, como es el caso de los apátridas y de los no nacionales que son residentes de larga duración.

#### **Recuadro 4.22 El derecho a entrar en el propio país**

*En el texto del párrafo 4 del artículo 12 no se hace diferencia entre nacionales y extranjeros (“nadie”). Así pues, los titulares de ese derecho sólo pueden determinarse interpretando las palabras “su propio país”. El alcance de la expresión “su propio país” es más amplio que el de “país de su nacionalidad”. No se limita a la nacionalidad en el sentido formal, es decir, a la nacionalidad recibida por nacimiento o naturalización; comprende, cuando menos, a la persona que, debido a vínculos especiales o a pretensiones en relación con un país determinado, no puede ser considerada como un simple extranjero. Este sería el caso, por ejemplo, de los nacionales de un país que hubieran sido privados en él de su nacionalidad en violación del derecho internacional y de las personas cuyo país se haya incorporado o transferido a otra entidad nacional cuya nacionalidad se les deniega. El texto del párrafo 4 del artículo 12 permite una interpretación más amplia que podría abarcar otras categorías de residentes a largo plazo, en particular, pero no exclusivamente, los apátridas privados arbitrariamente del derecho a adquirir la nacionalidad del país de residencia. Como es posible que otros factores, en ciertas circunstancias, puedan traducirse en el establecimiento de vínculos estrechos y duraderos entre una persona y un país, los Estados Partes deben incluir en sus informes datos sobre el derecho de los residentes permanentes a regresar a su país de residencia.*

**Observación general N° 27: La libertad de circulación (artículo 12)**, Comité de Derechos Humanos, doc. ONU, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (2 de noviembre de 1999), párr. 20.

Los derechos de salir de cualquier país y de regresar al país propio también se reconocen expresamente en el artículo 8 de la ICRMW, que se inscribe en la Parte III de la ICRMW y que, por lo tanto, se aplica a todos los trabajadores migrantes y sus familiares, incluidos los que están en situación irregular:

1. *Los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención.*
2. *Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él.*

Estos derechos se reiteran en disposiciones regionales de derechos humanos, como el artículo 2 del [Protocolo N° 4, 1963 del CEDH, 1950](#), los artículos 12.1 y 2 de la [Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981](#) y el artículo 22 de la [CADH, 1969](#). La relevancia de estos derechos ha sido ilustrada acertadamente en el [Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana](#), en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (sentencia del 28 de agosto de 2014, Serie C No. 282, párr. 389), dictaminó, entre otros asuntos, que la República Dominicana había vulnerado el derecho de libre circulación dentro del país y el derecho a entrar en el propio país, contemplados en el artículo 22 de la CADH, al destruir los documentos de identidad de los dominicanos de origen haitiano y no admitirlos sin esos documentos oficiales.

## 4.5.2 La obligación de los Estados de proporcionar protección

En virtud de los principios de soberanía nacional, los Estados conservan la autoridad de regular la inmigración, en concreto mediante la determinación de quién (además de los nacionales) puede entrar, visitar, residir o trabajar en su territorio. Esto engrana con dos prerrogativas soberanas: 1) denegar o restringir el acceso al territorio del Estado; y 2) expulsar a los no nacionales no autorizados a entrar o permanecer en el territorio. Sin embargo, al igual que en otros ámbitos del derecho y de las prácticas del Estado, la regulación de la migración está sujeta a los principios y normas del derecho internacional, en especial en lo que se refiere a las obligaciones en materia de derechos humanos.

Estas obligaciones incluyen la adhesión al principio de no devolución y la presunción de los Estados de que el acceso al territorio debería permitirse a personas que corren el riesgo de ser torturadas o de sufrir otras graves violaciones de los derechos humanos, así como a las personas que necesiten protección internacional por su condición de



refugiados. Existen otras obligaciones correspondientes para garantizar el derecho a la libertad y la seguridad de la persona, un derecho que se pone en tela de juicio cuando los migrantes, especialmente los que están en situación irregular, son objeto de detención administrativa. Estas obligaciones también persiguen prohibir las expulsiones arbitrarias, incluidas las de carácter colectivo, y observar otros derechos humanos, como el derecho a la vida familiar y privada. Las citadas obligaciones limitan claramente la prerrogativa soberana y la discreción de los Estados en estas esferas.

### 4.5.3 La no devolución

De acuerdo con los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, está prohibida la devolución de los no nacionales a un país donde existen motivos fundados para creer que pueden correr un riesgo real de ser sometidos a tortura, o trato o castigo cruel, inhumano o degradante. La [Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984](#), contiene una disposición expresa a tal efecto en el artículo 3.1: “*Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura*”. Está ampliamente reconocido que el principio de no devolución constituye una norma del derecho internacional consuetudinario. La prohibición absoluta de la tortura y del trato o castigo cruel, inhumano o degradante que se recoge en el artículo 7 del ICCPR y en el artículo 3 del CEDH han sido interpretados de manera parecida por el Comité de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, respectivamente. Con respecto a los refugiados, el derecho internacional de los refugiados establece una prohibición al regreso de los refugiados a cualquier lugar en el que puedan sufrir persecución, según lo dispuesto en el artículo 33.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

#### Recuadro 4.23 La aplicación del artículo 3 del CEDH en el caso de expulsión

*Esta claramente establecido por la jurisprudencia del Tribunal que la expulsión por un Estado Contratante puede plantear un problema en virtud del artículo 3 [...], y por lo tanto comprometer la responsabilidad de ese Estado bajo la Convención, cuando hay motivos fundados para creer que la persona en cuestión, en caso de ser expulsada, afrontaría un riesgo real de ser sometido a un trato contrario al artículo 3 [...] en el país de recepción. En estas circunstancias, el artículo 3 [...] implica la obligación de no expulsar a la persona en cuestión a ese país.*

[Chahal c. el Reino Unido](#) (en inglés), Demanda N° 22414/93, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia del 15 de noviembre de 1996, párr. 74.

En un caso relativo a la interceptación por las autoridades italianas de barcos que transportaban refugiados y migrantes en el Mediterráneo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó que las obligaciones del Estado en virtud del artículo 3 del CEDH también son de aplicación fuera del territorio del Estado, siempre que las autoridades concernidas ejerzan el control exclusivo y, por lo tanto, la jurisdicción:

*Cuando un Estado, mediante agentes que operan fuera de su territorio, ejerce control y autoridad, y, por lo tanto, su jurisdicción, sobre un individuo, tal Estado tiene obligación, en virtud del artículo 1, de garantizar a este individuo todos los derechos y libertades [...] del Convenio que sean pertinentes en la situación de ese individuo [...].*

*El Tribunal observa que, en el presente asunto, los hechos tuvieron lugar exclusivamente a bordo de barcos de las fuerzas armadas italianas, cuyas tripulaciones estaban compuestas únicamente por personal militar italiano. Según el Tribunal, en el período de tiempo entre el momento en que embarcaron a bordo de los barcos de las fuerzas armadas italianas y en el que fueron entregados a las autoridades libias, los demandantes estuvieron bajo el control continuo y exclusivo, de jure y de facto, de las autoridades italianas.*

Hirsi Jamaa c. Italia, Demanda N° 27765/09, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia del 23 de febrero de 2012, párrs. 74 y 81.

#### 4.5.4 La detención de los migrantes y su criminalización

En una serie de países, es mucho más fácil la detención de los migrantes, y también de sus familiares, que la de los nacionales, a veces en condiciones abusivas. Los migrantes indocumentados, en particular, suelen ser arrestados, detenidos y expulsados sin poder defenderse de acuerdo con las garantías del debido proceso.

El derecho de *todos*, incluidos los migrantes, a la libertad y la seguridad de la persona, y la protección contra el arresto y la detención arbitrarias se describen en los artículos 9 y 10 del ICCPR, que también indica las garantías aplicables con respecto a la detención y el juicio. Muchos de estos derechos son reiterados en los instrumentos regionales de derechos humanos. Dada la situación particular de los trabajadores migrantes, y especialmente de aquellos que están en situación irregular, el artículo 16 de la ICRMW es más específico. El Comité de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migratorios ha subrayado la importancia de esta disposición con respecto al arresto y detención de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares (véase el Anexo II).

Los mandatos de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también han manifestado su preocupación por la detención de migrantes, entre ellos los que están en situación irregular. El Grupo de Trabajo sobre

la Detención Arbitraria ha tratado la detención de migrantes en numerosas ocasiones; Véase, por ejemplo, el [Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria](#), doc. ONU, A/HRC/10/21 (16 de febrero de 2009), párrs. 65 a 68.

En su informe de 2012 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes también se centró en la detención de los migrantes en situación irregular, presentando a los Estados Miembros de las Naciones Unidas una serie de conclusiones y recomendaciones exhaustivas y detalladas.

#### **Recuadro 4.24 La detención de migrantes en situación irregular**

##### **Conclusiones y recomendaciones del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes**

68. La privación de libertad por motivos relacionados con la migración nunca debe ser obligatoria ni automática. De conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, debe imponerse como medida de último recurso, únicamente durante el período más breve posible y cuando no exista una medida menos restrictiva [...].

69. Las razones alegadas por los Estados para justificar la privación de libertad deben estar claramente definidas y enumeradas exhaustivamente en la legislación. Un Estado solo podrá imponer, como medida de último recurso, la privación de la libertad con fines de control de la inmigración en un caso determinado si la persona afectada presenta un riesgo de fuga o representa un peligro para sí misma o para la seguridad pública.

70. La detención administrativa no debe aplicarse como medida punitiva en caso de infracción de las leyes y reglamentos de inmigración, ya que dicha infracción no debe considerarse delito.

71. El Relator Especial exhorta a los Estados a que adopten el enfoque basado en los derechos humanos con respecto a la migración y revisen sus leyes y políticas de internamiento de migrantes velando por que la legislación nacional se ajuste a las normas internacionales de derechos humanos que prohíben la detención arbitraria y los tratos inhumanos.

72. El Relator Especial exhorta a los Estados a que consideren la posibilidad de abolir progresivamente la detención administrativa de los migrantes. Entretanto, los gobiernos deberían adoptar disposiciones para garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes en el contexto de la privación de libertad, y en particular:

- a) Velar por que las salvaguardias y garantías de procedimiento establecidas por las normas internacionales de derechos humanos y el derecho interno de cada país se apliquen a toda forma de privación de libertad [...].
- b) Velar por que se proporcione a los migrantes privados de libertad información precisa sobre la situación de su caso y sobre su derecho a ponerse en contacto con un representante de su consulado o embajada y con sus familiares [...].

- c) Velar por que la ley fije una duración máxima para la detención en espera de la expulsión y por que en ningún caso la privación de libertad sea indefinida. La privación de libertad debe ser sometida a un examen automático, periódico y judicial en cada caso. Debe ponerse fin a la detención administrativa cuando no pueda ejecutarse la orden de expulsión.
- d) Velar por que los migrantes sometidos a detención administrativa sean alojados en establecimientos públicos destinados específicamente a ese fin o, cuando no sea posible, en instalaciones diferentes de las destinadas a los detenidos por delitos penales. Se debe evitar la utilización de centros de detención privados [...].
- e) Velar por que el [Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión](#) se aplique a todos los migrantes que se encuentren en detención administrativa [...].
- f) Aplicar las [Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos](#) a los migrantes que se encuentran en detención administrativa [...].
- g) Prestar particular atención a la situación de las mujeres privadas de libertad, asegurándose de que están separadas de los hombres y de que sean atendidas y vigiladas exclusivamente por personal femenino a fin de protegerlas de la violencia sexual, y evitar la reclusión de mujeres embarazadas y madres lactantes.
- h) Velar por que la legislación no permita la privación de libertad de los menores no acompañados y por que la privación de libertad de niños solo se permita como medida de último recurso y solo cuando se haya determinado que atiende al interés superior del niño, durante el período más breve que proceda y en condiciones que garanticen la realización de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño [...].
- i) Velar por que la legislación impida que las personas víctimas de la trata sean perseguidas, detenidas o castigadas por haber ingresado en el país o residido en él de manera ilegal o por las actividades en que participen como consecuencia de su condición de víctimas de la trata [...].
- j) Tener debidamente en cuenta las vulnerabilidades particulares de grupos específicos de migrantes, como las víctimas de la tortura, los migrantes de edad no acompañados, los migrantes con una discapacidad mental o física y los migrantes que viven con el VIH/SIDA [...].
- k) Aplicar a los migrantes apátridas los procedimientos de determinación de la condición de apátrida y reconocer la condición de inmigrantes legales a las personas que hayan sido reconocidas como apátridas.

73. El Relator Especial desea recordar a los gobiernos que las alternativas a la privación de libertad no deben convertirse en alternativas a la puesta en libertad incondicional cuando esta sea posible [...].

74. El Relator Especial alienta a los Estados a que reúnan datos desglosados sobre el número de migrantes en situación de detención administrativa, el número de migrantes objeto de diferentes tipos de medidas no privativas de la libertad y la tasa de cumplimiento de esas medidas, a fin de evaluar su eficacia [...].

[Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau](#), Asamblea General de las Naciones Unidas, 20° período de sesiones, doc. ONU, A/HRC/20/24 (2 de abril de 2012).

Los principios expuestos más arriba pueden resumirse de la siguiente manera:

- Los migrantes no deberían ser tratados como delincuentes; los que están en situación irregular han cometido, como mucho, infracciones administrativas y no un delito penal.
- La detención de migrantes solo debería considerarse un último recurso y únicamente con vistas a su expulsión del país.
- Se deberían buscar activamente alternativas a la detención.
- En caso de ser detenidos, los migrantes deberían ser separados de las personas detenidas por causas penales.
- Los migrantes no deberían estar detenidos en prisiones.
- Las familias no deberían ser separadas.
- Los niños nunca deberían ser detenidos. La detención de niños es incompatible con el principio del interés superior del niño.

#### **Recuadro 4.25 Combatir el recurso a la detención de los migrantes: el caso de la Unión Europea y de Venezuela**

##### **Unión Europea**

Casi todos los Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea han promulgado medidas legislativas exigiendo a los gobiernos que apliquen medidas que no sean la detención en casos que conciernan a migrantes en situación irregular, siendo la detención únicamente el último recurso. Las alternativas incluyen solicitar a los migrantes que se presenten periódicamente ante las autoridades, que residan en un domicilio concreto y que estén en contacto con un asistente social. Sin embargo, diversos informes indican que son necesarios mayores esfuerzos para implementar plenamente estas leyes.

##### **Venezuela**

Venezuela asumió el compromiso de buscar alternativas similares a la detención en su ley de inmigración de 2004, que fue un paso adelante y prohibió la detención de los migrantes. Según fuentes académicas, Brasil, Perú y Uruguay no tienen por norma detener a migrantes.

#### 4.5.5 La protección contra la expulsión arbitraria, incluida la expulsión colectiva

El derecho internacional ha evolucionado gradualmente hacia la prohibición de la expulsión arbitraria, incluyendo la expulsión colectiva. Los instrumentos regionales de derechos humanos en Europa, las Américas y Asia prohíben expresamente la expulsión colectiva. El [Protocolo núm. 4 del CEDH](#) fue el primer instrumento internacional que la prohibió explícitamente, al disponer en su artículo 4: “*Quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros*”. En el caso de [Čonka c. Bélgica](#) (en inglés) (Demanda N° 51564/99, sentencia del 5 de febrero de 2002), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reiteró su jurisprudencia anterior al definir la expulsión colectiva como “*cualquier medida que obligue a los extranjeros, como grupo, a abandonar un país, salvo cuando tal medida se adopte sobre la base de un examen razonable y objetivo del caso particular de cada individuo extranjero del grupo*” (párr. 59). Esta cláusula sostiene los derechos humanos en el marco del debido proceso y el trato justo al exigir que las autoridades competentes determinen cada caso individualmente en el supuesto en el que pueden resultar afectados grupos de personas.

La CADH, que ha sido ampliamente ratificada, estipula con claridad en su artículo 22.9 que: “*Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros*”. En el [Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana](#), mencionado anteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (sentencia del 28 de agosto de 2014, Serie C No. 282, párr. 384), consideró que la República Dominicana incumplió el artículo 22.9 al no haber examinado de manera individual, sino colectiva, los casos de tres individuos que fueron expulsados. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos también incluye una prohibición de la expulsión masiva en el artículo 12.5), aunque expresada de manera ligeramente diferente: “*La expulsión masiva de extranjeros estará prohibida. Expulsión masiva será aquella dirigida a un grupo nacional, racial, étnico o religioso*”. En su intervención como *amicus curiae* en el caso [Hirsi Jamaa c. Italia](#), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos observó “*como asunto crucial, que toda persona en un grupo de no nacionales interceptado por un buque de guerra en el mar también goza, con su consentimiento o sin él, de la protección contra la entrega a cualquier otro Estado sin una evaluación previa, razonable y objetiva de las circunstancias especiales de ese caso individual en particular. Este debido proceso garantiza que son debidamente considerados todos los motivos aplicables con arreglo al derecho internacional y la legislación nacional que puedan denegar la expulsión de ese individuo en concreto, incluida, pero no limitada a, la prohibición de la devolución*”. [Sin negrita en el original]. (Escrito de *amicus curiae* presentado en nombre de la OACDH en el caso de [Hirsi Jamaa y otros c. Italia](#) en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Demanda n° 27765/09, 4 de mayo de 2011).


El artículo 22 de la ICRMW reitera la prohibición de la expulsión colectiva y delinea salvaguardas de procedimiento expresas para proteger los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares que sean objeto de expulsión de manera individual. Esta disposición es importante porque va más allá de las previas protecciones conferidas por el derecho internacional de los derechos humanos a los no nacionales en el proceso de expulsión, que fueron limitados a los no nacionales “lícitamente” en el territorio, como se refleja en el artículo 13 del ICCPR:

*El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión aprobada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.*

El texto completo del artículo 22 se reproduce a continuación para facilitar una revisión parlamentaria de las leyes y las prácticas nacionales, y para servir de orientación para las normas legislativas y administrativas.

#### **Recuadro 4.26 La protección contra la expulsión: el artículo 22 de la ICRMW**

- 1. Los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente.*
- 2. Los trabajadores migratorios y sus familiares sólo podrán ser expulsados del territorio de un Estado Parte en cumplimiento de una decisión aprobada por la autoridad competente conforme a la ley.*
- 3. La decisión les será comunicada en un idioma que puedan entender. Les será comunicada por escrito si lo solicitasen y ello no fuese obligatorio por otro concepto y, salvo en circunstancias excepcionales justificadas por razones de seguridad nacional, se indicarán también los motivos de la decisión. Se informará a los interesados de estos derechos antes de que se pronuncie la decisión o, a más tardar, en ese momento.*
- 4. Salvo cuando una autoridad judicial dicte una decisión definitiva, los interesados tendrán derecho a exponer las razones que les asistan para oponerse a su expulsión, así como a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello. Hasta tanto se haga dicha revisión, tendrán derecho a solicitar que se suspenda la ejecución de la decisión de expulsión.*
- 5. Cuando una decisión de expulsión ya ejecutada sea ulteriormente revocada, la persona interesada tendrá derecho a reclamar indemnización conforme a la ley, y no se hará valer la decisión anterior para impedir a esa persona que vuelva a ingresar en el Estado de que se trate.*
- 6. En caso de expulsión, el interesado tendrá oportunidad razonable, antes o después de la partida, para arreglar lo concerniente al pago de los salarios y otras prestaciones que se le adeuden y al cumplimiento de sus obligaciones pendientes.*

- 
7. *Sin perjuicio de la ejecución de una decisión de expulsión, el trabajador migratorio o familiar cuyo que sea objeto de ella podrá solicitar autorización de ingreso en un Estado que no sea su Estado de origen.*
  8. *Los gastos a que dé lugar el procedimiento de expulsión de un trabajador migratorio o un familiar cuyo no correrán por su cuenta. Podrá exigirsele que pague sus propios gastos de viaje.*
  9. *La expulsión del Estado de empleo no menoscabará por sí sola ninguno de los derechos que haya adquirido de conformidad con la legislación de ese Estado un trabajador migratorio o un familiar cuyo, incluido el derecho a recibir los salarios y otras prestaciones que se le adeuden.*

#### 4.5.6 Consecuencias prácticas

Pese a las disposiciones expresas del derecho internacional mencionadas anteriormente, los incidentes de migrantes “empujados de vuelta” a las fronteras terrestres o marítimas y las expulsiones colectivas y arbitrarias de migrantes han ocurrido en casi todas las regiones del mundo en los últimos años. Estos incidentes, y el riesgo de que se repitan, exigen una acción parlamentaria en prácticamente todos los países.

Abordar los derechos de libre circulación y prohibir las expulsiones colectivas exige que los parlamentarios revisen las leyes nacionales existentes. Al revisar la legislación, las normas y las prácticas sobre asilo e inmigración, los parlamentarios deberían prestar especial atención a garantizar que en todos los procedimientos de deportación y expulsión existan las salvaguardas del debido proceso de manera individual, con el objetivo de prevenir situaciones de expulsiones colectivas y arbitrarias.



## Lista de verificación para parlamentarios

### ¿Qué pueden hacer los parlamentarios para defender los principios fundamentales de derechos humanos de los migrantes?

Los parlamentarios tienen que poner toda su atención en la revisión de las leyes, políticas y prácticas existentes y en la defensa de los cambios en las actitudes gubernamentales y sociales, con el propósito de garantizar que los siguientes derechos humanos con respecto a los migrantes son respetados, protegidos y cumplidos.

- ☑ **El reconocimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales** (derechos ESC).
  - Revisar la legislación en áreas como el empleo, la salud, la seguridad social, la vivienda y la educación, y garantizar la protección de los derechos ESC a los migrantes y a los nacionales por igual.
  - Defender las **garantías jurídicas de no discriminación y de igualdad de trato** para todos los migrantes.
  - Evitar denominar “ilegales” a los migrantes en situación irregular, lo que puede servir de justificación al no reconocimiento de los derechos fundamentales, incluidos los derechos ESC, como el derecho a la salud y la educación.
- ☑ **La libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva.**
  - Revisar la legislación sobre los derechos sindicales, que se aplican a todo el mundo y que **están sujetos únicamente a restricciones limitadas**: en relación con las fuerzas armadas y la policía o por los motivos de seguridad nacional, orden público o protección de los derechos y libertades de otros.
  - Defender la aplicación en la ley y en la práctica del derecho de todos los **trabajadores migrantes, incluidos los que están en situación irregular, a afiliarse y fundar sindicatos y a negociar colectivamente**, con miras a hacer frente a las condiciones de trabajo deficientes y a los salarios insuficientes, y a prevenir los abusos contra todos los trabajadores en el mercado laboral.
- ☑ **Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, incluida la trata de personas con fines de trabajo forzoso y explotación laboral.**
  - Reconocer la vulnerabilidad particular de los trabajadores migrantes al trabajo forzoso y a la trata de personas con fines de trabajo forzoso.
  - Garantizar que la legislación laboral nacional se aplica en todos los sectores del empleo, incluidos los **sectores doméstico y agrícola**, en los que los trabajadores migrantes tienen una presencia predominante y en los que corren un riesgo especial de ser víctimas de trabajo forzoso al quedar ocultos del escrutinio público.

- Revisar las leyes y políticas sobre migración, y considerar el apoyo a **canales de migración laboral más apropiados**, especialmente para los trabajadores menos cualificados, lo que ayudaría a prevenir los viajes irregulares entre fronteras (y a reducir el riesgo de ser víctimas de la trata de personas) para trabajar en la economía informal, donde son vulnerables a las distintas formas de trabajo forzoso.

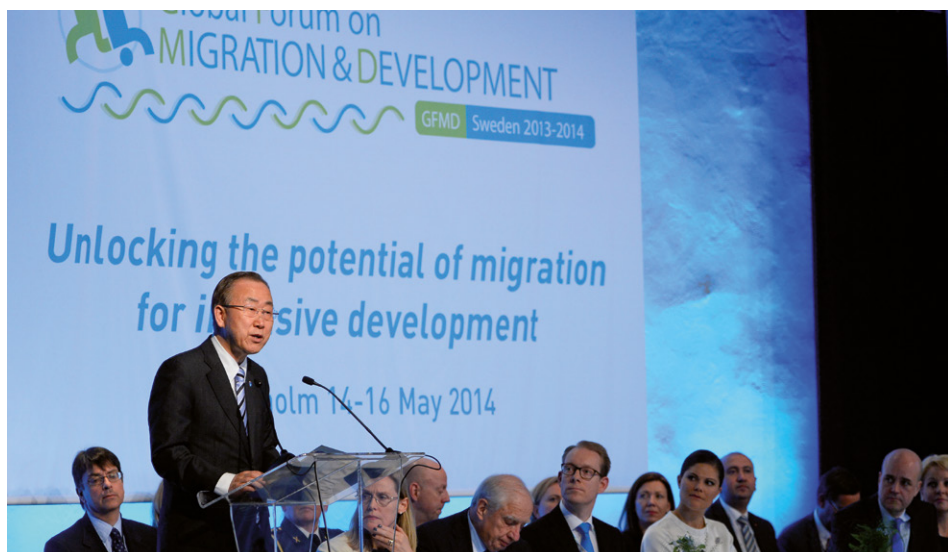
**Derechos de los niños migrantes, incluida la abolición del trabajo forzoso.**

Los niños de los trabajadores migrantes en el país de destino y los niños que se quedan atrás cuando los padres migran para poder atender sus necesidades corren el riesgo de ser víctimas del trabajo infantil, algo que prohíben el derecho internacional de los derechos humanos y las normas internacionales del trabajo. Por lo tanto, los parlamentarios deberían revisar la legislación correspondiente en materia de trabajo infantil, y defender:

- una edad mínima de admisión al empleo;
- una regulación adecuada de las horas y condiciones de trabajo para los niños y los jóvenes a los que se permite trabajar;
- una atención especial a sectores como la agricultura, donde los niños pueden ser obligados a realizar trabajo “peligroso”;
- multas/sanciones adecuadas para garantizar la implementación de las disposiciones pertinentes.

**Derechos de libre circulación.** Los Estados conservan la potestad soberana de regular la inmigración y, por consiguiente, de restringir el acceso de los no nacionales y de expulsarlos. Sin embargo, tienen que respetar, proteger y satisfacer determinadas obligaciones en materia de derechos humanos. Por ello, los parlamentarios deberían revisar las leyes y políticas de inmigración para asegurar que los siguientes principios y derechos son garantizados con respecto a los migrantes, tanto dentro del país como en la frontera internacional:

- el principio de no devolución;
- el acceso a los procesos de decisión de concesión del asilo;
- el derecho a respetar la vida familiar y privada;
- los derechos a la libertad y la seguridad de la persona, y la protección contra el arresto y la detención arbitrarios, lo que se aplica también a los migrantes en situación irregular, que no deberían ser criminalizados;
- la prohibición de la expulsión arbitraria y colectiva del país.



El Sr. Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, exhorta a los países reunidos con motivo del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) a que tracen políticas con el fin de aprovechar las ventajas de la migración. © AFP/ Jonathan Nackstrand, 2014

## Capítulo 5

# La gobernanza de la migración basada en los derechos humanos

Este capítulo es una respuesta al llamamiento de la UIP en favor del enfoque de la gobernanza de la migración que se base en los derechos humanos. Se trata de un concepto que los parlamentarios tienen que considerar cuidadosamente al abordar un fenómeno mundial que sitúa a los seres humanos en el centro del debate: los migrantes y sus familiares, muchos de los cuales se encuentran en situaciones vulnerables. El capítulo explica el concepto de la gobernanza de la migración en un contexto de derechos humanos, con un énfasis especial en el nivel internacional, e identifica una serie de componentes del planteamiento basado en los derechos humanos con respecto a la gobernanza de la migración. El capítulo analiza seguidamente cuál es la mejor manera de proteger los derechos humanos de los migrantes a nivel nacional, incluyendo el uso de indicadores de derechos humanos que permitan entender mejor algunas de las carencias y de los retos en este sentido. Una metodología de estas características podría ayudar a la planificación del enfoque de la gobernanza de la migración basado en los derechos humanos y al cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y de las normas del trabajo descritas en capítulos anteriores.

Dado que el trabajo en condiciones decentes y la búsqueda de mejores medios de vida están en el origen de buena parte de la migración internacional en la actualidad, este capítulo también dedica un espacio a la gobernanza de la migración laboral, identificando los perfiles y elementos principales de las legislaciones y políticas basadas en derechos en este campo, tanto en los países de origen como de destino, así como en el contexto de la cooperación bilateral y regional. La gobernanza de la migración basada en los derechos humanos también se explora a la luz de los recientes debates a nivel mundial sobre migración internacional y desarrollo. El capítulo se nutre extensamente de los materiales publicados por la OIT y la OACDH, y en especial en un informe de 2013 de la OACDH sobre [Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional](#).

## 5.1 La gobernanza de la migración y los derechos humanos

### Recuadro 5.1 La migración y la gobernanza

*En el ámbito de las migraciones internacionales, el gobierno cobra varias formas, entre ellas las políticas migratorias y los programas de cada país, debates y acuerdos entre Estados, foros multilaterales y procesos consultivos, actividades de organismos internacionales, al igual que las leyes y normas examinadas en el capítulo anterior.*

[Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar](#), Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), octubre de 2005, pág. 68.

La mención del concepto de gobernanza en relación con la migración y los derechos humanos es importante por una serie de razones. El término gobernanza reconoce implícitamente que la migración es un fenómeno que implica a un amplio abanico de actores y no únicamente a gobiernos o Estados. En materia de migración, se debería adoptar un enfoque que hiciera partícipe a la “totalidad del gobierno” o a un “gobierno unido”, porque la mejor manera de abarcar todas las cuestiones relacionadas con la migración es implicar a todos los ministerios competentes, incluidos los ministerios de Interior o Asuntos Internos, Asuntos Exteriores, Empleo o Trabajo, Educación y Salud, de todos los países (de origen, tránsito y destino). Otros actores interesados en la gobernanza de la migración son los Parlamentos y los parlamentarios, quienes dependiendo del país de que se trate pueden estar estrechamente implicados o no en la formulación de políticas en este ámbito, así como las instituciones nacionales de derechos humanos, las autoridades locales, las organizaciones y procesos regionales, y los organismos internacionales. Entre los actores no gubernamentales importantes figuran también los representantes de los trabajadores (sindicatos), las organizaciones de empleadores y el sector empresarial, que desempeñan un rol vital al representar a la economía real y que deben ser consultados especialmente a la hora de formular e implementar leyes y políticas sobre migración laboral (véase posteriormente la Sección 5.4), así como las ONG, la diáspora y las asociaciones de migrantes.

## Recuadro 5.2 Favorecer el contacto directo entre migrantes y parlamentarios: el caso de Ruanda

El Parlamento puede ser el punto de enlace para crear vínculos entre los migrantes y las autoridades estatales. Según el [Comité de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migratorios](#), el Parlamento de Ruanda ha dado ejemplo en la facilitación de estos vínculos, sobre todo al establecer un mecanismo que permite a los migrantes interponer recursos ante uno de los comités parlamentarios de derechos humanos. Esta línea de comunicación directa forja vínculos sólidos entre los migrantes y el Parlamento. Además, la implicación de los migrantes puede alentar que se adopten más medidas dirigidas a proteger y promover sus derechos.

El concepto de la gobernanza de la migración es, por lo tanto, más incluyente y dinámico en lo que respecta al fenómeno de la migración internacional que el concepto de “gestión de la migración”, que implica que la migración es una cuestión que compete únicamente a los órganos gubernamentales.

## Recuadro 5.3 Los niveles de gobernanza de la migración y el rol de los parlamentarios

La gobernanza de la migración sucede en varios niveles. Las políticas de los países de destino se centran prioritariamente en regular la migración entrante y sus consecuencias económicas y sociales, incluida la integración de los migrantes y su trato en el lugar de trabajo, y en la sociedad en general.

Asimismo, los Estados formulan políticas encaminadas a subsanar el impacto provocado por las personas que abandonan el país y a aprovechar las ventajas económicas y sociales de las remesas y las contribuciones de la diáspora (véase la Sección 5.4). Con el objeto de abordar eficazmente los aspectos pluridimensionales de la migración, muchos Estados establecen mecanismos de coordinación entre los ministerios pertinentes y otros actores.

Además, se han concertado varios acuerdos de gobernanza de la migración a nivel bilateral y regional. A nivel bilateral, los Estados suscriben por lo general acuerdos formales o MdE no vinculantes, que cubren áreas como la contratación de mano de obra y el trato de los trabajadores migrantes en determinados sectores de la economía (por ejemplo, el trabajo doméstico). A nivel regional, se han formulado políticas específicas para facilitar una circulación más libre de las personas en la región, con cierto grado de cesión de soberanía a un nivel más elevado de autoridad, como en el caso de las comunidades políticas y económicas regionales de la Unión Europea (UE), la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad de África Oriental (CAO), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) (véase también el Capítulo 2).

Estos debates sobre la migración a nivel regional han ido cobrando importancia en los últimos años, al igual que los llamamientos a garantizar que se supervisan las actividades desde un punto de vista de los derechos humanos. Las comunidades económicas regionales existentes han sido testigo de un renovado interés por aplicar disposiciones para la libre circulación de la mano de obra, y han comenzado a concentrar su atención en los efectos que tiene la migración sobre el desarrollo. La Unión Europea, por ejemplo, no solo ha aprobado medidas para la libre circulación de sus ciudadanos con fines de empleo y creación y prestación de servicios, sino que también ha elaborado normas de conservación de los derechos adquiridos en materia de atención a la salud y de pensiones para migrantes entre Estados de la Unión Europea, incluidos los procedentes de terceros países. El MERCOSUR y la CARICOM también han aprobado medidas con el propósito de promover la libre circulación de sus ciudadanos.

Desde fines de la década de 1980, diversos procesos consultivos informales sobre la migración a nivel regional (PCR) han complementado los mecanismos regionales de integración económica. Dichos procesos han permitido crear una plataforma en la que los Estados pueden entablar un diálogo informal y no vinculante, intercambiar información y forjar un entendimiento común. No obstante, han debido enfrentar desafíos en relación con la plena integración de las cuestiones de derechos humanos en sus programas, así como en relación con la participación incluyente y la transparencia. Dado que su razón de ser es crear un espacio informal en el que los cargos gubernamentales puedan debatir diversos aspectos de la migración, ampliar este espacio a otros actores podría parecer contrario al sentido común de los propios procesos. Los parlamentarios tienen que ser conscientes, por lo tanto, de en qué PCR está implicado el Gobierno de su país y proporcionar la visión de conjunto adecuada de la participación de los cargos políticos competentes. La información sobre los PCR actuales se facilita en la página web de la OIM: <https://www.iom.int/regional-consultative-processes>.

En líneas generales, los parlamentarios, tanto en los Parlamentos nacionales como en los regionales (como es el caso de los miembros del Parlamento Europeo), pueden desempeñar un rol muy importante en el seguimiento de los procesos de gobernanza de la migración a nivel nacional, regional y mundial, y contribuir a garantizar que los principios normativos acordados a nivel mundial no socavan o fragmentan los derechos humanos de los migrantes a nivel nacional y regional.

Adaptado de [Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional](#), Ginebra, Naciones Unidas, 2013, págs. 22 y 23.

## Recuadro 5.4 Un enfoque parlamentario de la migración a nivel internacional: el trabajo de la UIP

En su calidad de organización mundial de los Parlamentos, la UIP ha colaborado con instituciones asociadas internacionales y regionales para desempeñar un papel activo en la promoción de medidas parlamentarias que aborden muchos de los desafíos a los que hacen frente los migrantes y sus familiares. Desempeñando este rol, la UIP ha servido de nexo para la colaboración entre parlamentarios de todo el planeta, contribuyendo a organizar seminarios de fomento de la capacidad y siendo un foro de resoluciones propositivas sobre las medidas que deben adoptar los parlamentarios en sus legislaturas respectivas.

- El 24 de octubre de 2007, la UIP, la OIT y la OACDH organizaron un seminario de fomento de la capacidad dirigido a miembros de las comisiones parlamentarias encargadas de los derechos humanos y los asuntos migratorios. Miembros de 31 Parlamentos de todo el mundo y expertos internacionales participaron en el seminario, que incluyó el examen de marcos jurídicos, el empleo del enfoque basado en los derechos humanos y el estudio de casos concretos. Véase el [Resumen y las recomendaciones](#) (en inglés).
- El 18 de abril de 2008, la 118ª Asamblea de la UIP (Ciudad del Cabo) [aprobó una resolución en la que urgió a los Estados y a los Parlamentos a emprender una serie de medidas para promover y proteger los derechos humanos de los migrantes](#) (en inglés), entre ellas la firma y ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la aprobación de las normas de la OIT, la difusión y promoción de las buenas prácticas por los parlamentarios, y la formación de comisiones parlamentarias especializadas en el tema de la migración. La resolución también subrayó la adopción de medidas para abordar la situación de las mujeres migrantes, entre otras cosas, en relación con el trabajo, la discriminación y la trata de personas.
- En el marco de una [resolución sobre el combate contra el crimen organizado](#) (en inglés) aprobada el 1 de abril de 2010, la 122ª Asamblea de la UIP (Bangkok, marzo y abril de 2010) hizo un llamamiento en favor de fortalecer y armonizar las medidas dirigidas a combatir la trata de personas, entre otras cosas, aumentando el grado de concienciación sobre este problema y apoyando a las víctimas de este delito y a sus familiares.

### 5.1.1 Los derechos humanos, la migración y el papel del sistema de las Naciones Unidas

En términos generales, y con algunas excepciones, ha habido una ausencia de debate global y a fondo en el contexto formal de las Naciones Unidas sobre las dimensiones normativas de la migración internacional. El Capítulo X del [Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo \(CIPD\)](#) (1994) se dedicó a

la migración internacional, y, como se apuntó en los Capítulos 2 y 3, la [Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia](#), de 2001, y la consiguiente [Conferencia de Examen de Durban](#), de 2009, fueron también hitos importantes. La declaración de Durban instó a los Estados a

*reconocer que la xenofobia contra los no nacionales, en particular los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo, constituye una de las principales fuentes del racismo contemporáneo, y que las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los miembros de esos grupos se producen ampliamente en el contexto de prácticas discriminatorias, xenófobas y racistas (párr. 16).*

En 2004, durante el debate que se celebró en la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo relativo a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada, los mandantes tripartitos de la OIT (los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores) lograron un consenso histórico sobre la necesidad del enfoque de la migración laboral basado en los derechos humanos, que reconocía al mismo tiempo las necesidades del mercado de trabajo. La Conferencia avaló un [Plan de acción para los trabajadores migrantes](#), cuyo elemento central fue la elaboración del [Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales](#) (no vinculante). El Marco fue elaborado en una reunión tripartita de expertos a finales de 2005, y el Consejo de Administración de la OIT aprobó que se difundiera lo más ampliamente posible en marzo de 2006 (véase el Capítulo 2).

En diciembre de 2003, el Secretario General de las Naciones Unidas y varios Gobiernos lanzaron en Ginebra la [Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales \(CMMI\)](#). La CMMI es un organismo independiente formado por 19 comisionados a los que se otorgó el mandato de proporcionar el marco de formulación de una respuesta coherente, integral y global a la migración internacional. En su informe de octubre de 2005 sobre [Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar](#) (págs. 80 y 81), la CMMI recomendó que los Estados y otros actores abordaran las cuestiones relacionadas con la migración de una manera uniforme y congruente, respetando el marco jurídico y normativo que afecta a los migrantes internacionales. Además, recomendó que se emplee con mayor eficacia el componente de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas como medio para fortalecer el marco jurídico y normativo de la migración internacional y garantizar la protección de los derechos de los migrantes. La CMMI hizo un llamamiento en favor de la adopción de medidas relacionadas con la migración irregular, el fortalecimiento de la cohesión social mediante la integración, la protección de los derechos humanos de los migrantes y el fortalecimiento de la gobernanza, así como de la adopción de medidas con respecto al impacto que tiene la migración en la economía y el desarrollo. La CMMI dejó de existir el 31 de diciembre de 2005.

Los principios universales de derechos humanos conforman una base común para todos los Estados, y las Naciones Unidas tienen un rol clave que desempeñar, en virtud de su Carta, como foro de cooperación internacional, también en los asuntos relativos a la migración. De hecho, la función central, normativa y de convocatoria de las



Naciones Unidas ha sido reiterada recientemente en el Informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, titulado [Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible](#) (2013, pág. 11).

El régimen de la migración internacional constituye una arquitectura institucional y jurídica compleja, y en ocasiones fragmentada, de la cooperación internacional y el diálogo sobre cuestiones migratorias. De hecho, no existe un organismo o marco institucional único, unificado y global que tenga un mandato internacional en materia de migración internacional. En el informe [Migración equitativa. Un programa para la OIT](#), presentado en la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT indicó: *"Lo que llama la atención en el trabajo multilateral que se lleva a cabo en el ámbito de la migración es su elevado grado de fragmentación institucional"* (pág. 17, párr. 90). Esto no es sorprendente por muchos motivos, dada la naturaleza pluridimensional de la migración y la realidad de que la migración es transversal y afecta a muchas esferas distintas de la sociedad, como la salud, la educación, la justicia, los roles de género, el bienestar, la protección social, el empleo y las competencias, las políticas poblacionales, el desarrollo social y económico, la seguridad, la identidad cultural y la vida cultural. Prácticamente todo lo que tiene que ver con la migración, en su condición de fenómeno fundamentalmente humano, se puede observar a través del prisma de los derechos humanos. Este carácter pluridimensional se refleja en las estructuras institucionales de las instancias ministeriales de los gobiernos a nivel nacional, y de muchas entidades del Sistema de las Naciones Unidas, así como de otros organismos internacionales, organizaciones regionales, el sector empresarial, los sindicatos y la sociedad civil.

Una explicación más política sobre la falta de consenso en este ámbito tiene que ver con la visión de que la decisión sobre quién cruza las fronteras de un Estado y sobre a quién se permite ser miembro de la sociedad de ese Estado son asuntos fundamentales de la soberanía nacional, que se vería inevitablemente socavada con una intervención multilateral en este asunto. Por otra parte, al proponer un marco de derechos humanos para la gobernanza de la migración internacional, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes argumentó que un sistema apenas reglamentado y que cuenta con múltiples actores, que a menudo compiten entre sí, podría limitar de hecho la soberanía nacional, y que la gobernanza de la migración en el plano internacional debería ser vista como un reclamo de soberanía, y no como una cesión de la misma:

*Los Estados tienen competencia para determinar quién entra y se queda en su territorio. Más gobernanza no significa renunciar a esta soberanía. Al contrario, los Estados tendrían más control si hubiera más gobernanza de la migración. Más gobernanza simplemente significa mejorar la coordinación y la cooperación entre los Estados, lo que llevaría a una migración mejor regulada que respetaría mejor la dimensión de los derechos humanos, de modo que se protegería aún más a los Estados de las acusaciones de violaciones de los derechos humanos de los migrantes. A medida que el alcance y*

*las complejidades de la migración siguen aumentando, la alternativa a una gobernanza mundial más sólida de la migración es un sistema apenas reglamentado con una serie de agentes descoordinados, incluidos los del sector privado. Una mayor gobernanza de la migración también ayudaría a los Estados a luchar contra la explotación de los migrantes por, entre otros, los tratantes, los traficantes, las agencias de contratación y los empleadores sin escrúpulos.*

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/68/283, 5 de agosto de 2013, pág. 19, párr. 90.

En todos los países afectados por la migración internacional, los parlamentarios tienen que desempeñar un rol más decisivo en los debates sobre gobernanza de la migración y en los consecuentes problemas en materia de derechos humanos. La realidad contemporánea de los migrantes internacionales y los desafíos que implica la protección de sus derechos humanos exige un esfuerzo integral y coordinado de todas las partes implicadas, incluidos los organismos y entidades correspondientes del sistema de las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El Grupo Mundial sobre Migración (GMM), organismo interinstitucional formado por 17 entidades de las Naciones Unidas y la OIM, tiene de hecho la tarea de promover una aplicación más extendida de todas las normas internacionales y regionales relativas a la migración, y de garantizar planteamientos más coherentes, integrales y mejor coordinados sobre la migración internacional.

### **Recuadro 5.5 El Grupo Mundial sobre Migración**

En reconocimiento a la necesidad de coordinar el trabajo del sistema internacional sobre migración, el interinstitucional Grupo Mundial sobre Migración fue creado en 2006. El GMM había sido precedido por el Grupo de Ginebra sobre Migración, que fue establecido en abril de 2003 por los principales responsables de ACNUR, OIT, OIM, OACDH, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y UNODC. El enfoque basado en normas del mandato del GMM se infiere claramente en sus atribuciones:

*El GMM es un grupo interinstitucional que congrega a los Directores de los distintos organismos integrantes con el objeto de promover la aplicación amplia de todos los instrumentos y normas internacionales y regionales pertinentes al ámbito de la migración, y de proveer un liderazgo coherente y decidido a fin de fomentar la eficacia global de la respuesta política y operativa de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional de cara a las oportunidades y retos que plantea la migración internacional.*

El GMM ha identificado como prioridad:

*Trabajar para garantizar el respeto pleno de los derechos humanos y los derechos laborales de los migrantes internacionales, con el objetivo de promover la seguridad y desarrollo humanos, y, en especial, proporcionar protección a los migrantes vulnerables, incluidos los solicitantes de asilo, los refugiados, los migrantes abandonados y las víctimas de explotación y trata de personas. (Mandato del Grupo Mundial sobre Migración)*

Desde 2006, el GMM ha llevado a cabo una serie de actividades conjuntas relativas a la migración y los derechos humanos, como por ejemplo, la publicación [Migración internacional y derechos humanos](#) (en inglés), elaborada por el GMM para conmemorar el 60º aniversario de la DUDH en 2008, y declaraciones conjuntas sobre [“Los derechos humanos de los migrantes en situación irregular”](#), [“Los efectos del cambio climático en la migración”](#) y [“Migración internacional y desarrollo”](#) y un comunicado conjunto titulado [“La integración efectiva de los migrantes y la migración en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015”](#) (en inglés), aprobadas por los principales responsables del GMM en septiembre de 2010, noviembre de 2011, octubre de 2013 y noviembre de 2014, respectivamente. Además, el GMM ha organizado reuniones de expertos en migración y desarrollo para debatir sobre los derechos humanos de los migrantes irregulares y sobre los jóvenes y los adolescentes en el contexto de la migración. Estas reuniones contribuyeron a la publicación en 2014 de [Migración y jóvenes: desafíos y oportunidades](#). El GMM tiene tres grupos de trabajo temáticos que aglutinan el conocimiento de los organismos miembros para realizar trabajos conjuntos: uno sobre [“Derechos Humanos, Género y Migración”](#), recientemente creado; uno sobre [“Información e Investigación”](#) y uno sobre [“Integrar la migración en las estrategias nacionales de desarrollo”](#). El Grupo también ha creado recientemente dos grupos de trabajo sobre [“Migración y Trabajo en Condiciones Decentes”](#) y [“Desarrollo de las Competencias”](#). También el recientemente establecido [Plan Multianual de Trabajo del GMM \(2013-2015\)](#) (en inglés) contiene un conjunto de resultados tangibles y con plazos específicos, y numerosas líneas de trabajo relativas a la migración y los derechos humanos, en esferas como los derechos humanos y la igualdad de género, la migración y el trabajo en condiciones decentes, y la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015.

Las decisiones aprobadas recientemente por sus principales responsables en el contexto de un examen interno realizado en 2012-2013 posibilitará que el GMM sea un actor más visible con respecto a la migración y la agenda de los derechos humanos, que garantice una mayor coherencia entre los planes de trabajo y las actividades de los organismos y entidades del sistema de las Naciones Unidas, y que funcione con más eficiencia y previsibilidad como mecanismo interno de coordinación del sistema de las Naciones Unidas. Además de las medidas enumeradas, estas decisiones incluyen la creación de un pequeño equipo conjunto de apoyo administrativo, la ampliación de seis meses a un año de los períodos en los que se ostenta la presidencia y la recaudación de fondos conjunta para actividades específicas.

#### Fuentes:

- Página web del Grupo Mundial sobre Migración: <http://www.globalmigrationgroup.org>.
- [Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional](#) (en inglés), Ginebra, Naciones Unidas, 2013, págs. 28 y 29.

Por lo tanto, el GMM está desempeñando un rol crecientemente importante para lograr que las Naciones Unidas tenga una “voz” uniforme con respecto a la agenda de migración internacional y derechos humanos, aunque la tarea de dotar de mayor coherencia a todos los espacios de gobernanza de las Naciones Unidas relacionados con la migración y los derechos humanos todavía no se ha logrado plenamente. Es necesaria una reflexión conjunta sobre la migración en el sistema de las Naciones Unidas para garantizar que la situación de los derechos humanos de todos los migrantes se considera de manera coherente e integral. En consecuencia, existe la creciente necesidad de un espacio en el que los Estados Miembros y otros actores clave, así como el GMM, puedan interactuar en torno a un amplio abanico de cuestiones transversales en materia de derechos humanos y migración. Más abajo se analizan algunas propuestas acerca de cómo podría crearse ese espacio.

## 5.2 El enfoque de la migración basado en los derechos humanos

La movilidad humana se ha convertido en un fenómeno más global y frecuente, pero las distinciones clásicas sobre la migración, voluntaria o forzada, regular o irregular, temporal, estacional, a largo plazo o permanente, son menos claras. Esto hace que sea mucho más convincente el argumento de que los derechos de todos los migrantes deben abordarse de manera integral, independientemente de los motivos para migrar o de su residencia legal, al tiempo que se refuerzan las protecciones establecidas en relación con determinados grupos.

Con el paso del tiempo, la comunidad internacional ha identificado diversos grupos de no nacionales que son particularmente vulnerables a las violaciones de derechos humanos en el contexto de la migración, y ha creado normas jurídicas expresas a nivel internacional y regional para protegerlos. Estas normas han sido analizadas en capítulos anteriores, y las relativas a los refugiados, los apátridas y las víctimas de trata de personas se analizan con mayor profundidad en otros Manuales de la UIP (véase el Capítulo 2).

La creación de normas expresas ha fortalecido la protección de estos grupos, pero sigue siendo vital asegurar y fortalecer los regímenes con respecto a los refugiados y los apátridas, la protección de las víctimas de la trata de personas, los derechos de los trabajadores migrantes y otros regímenes que tengan en cuenta la situación particular de cada grupo. Es importante no olvidar, sin embargo, que si se aplica de manera descoordinada y sin considerar el derecho internacional de los derechos humanos, que es aplicable a todo el mundo, la fragmentación o la compartimentación de las distintas categorías de migrantes puede ser contraproducente con respecto al objetivo de garantizar los derechos humanos de todos los migrantes. Por ejemplo, una de las

complejidades en relación con los derechos de las personas que cruzan las fronteras internacionales emana de la distinción crecientemente borrosa entre desplazamiento forzoso o voluntario. Aunque en principio están comprendidos en categorías jurídicas distintas, en la práctica los refugiados, los apátridas, los solicitantes de asilo y los migrantes (incluidos los migrantes en situación irregular) suelen desplazarse y vivir en espacios físicos similares y tienen necesidades similares en materia de derechos humanos, por ejemplo, en relación con su derecho a la salud o la libertad contra la detención arbitraria o prolongada. Además, el principio de no devolución protege tanto a los refugiados, que temen ser perseguidos en sus países de origen, como a los migrantes, que temen ser víctimas de tortura o maltrato si regresan, incluso por los traficantes frente a los que no tienen protección del Estado, o que temen la falta de acceso a tratamiento médico vital.

Asimismo, el enfoque con una estricta “categorización” de los derechos humanos de los migrantes es complicado por la naturaleza transversal de las categorías: los trabajadores migrantes, los refugiados, las víctimas de trata de personas y los migrantes víctimas de contrabando pueden ser también personas con discapacidad, niños, mujeres embarazadas, mujeres que han sufrido violencia sexual u otras formas de violencia de género, apátridas, miembros de minorías, indígenas, portadores del VIH/SIDA, personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales y víctimas de tortura. Muchos migrantes pueden ser vulnerables, o convertirse en vulnerables, por más de un motivo, y pueden haber sufrido abusos de más de un tipo. Los que son víctimas de violencia y de experiencias traumáticas, incluidos los pobres y las personas en situación irregular, tienen una mayor probabilidad de ser vulnerables a la discriminación y la exclusión. Los migrantes también pasarán por varias categorías jurídicas durante su viaje, en especial cuando los viajes migratorios son largos y peligrosos.

Las realidades de la movilidad humana en la actualidad pueden dificultar, por lo tanto, una diferenciación clara entre distintas categorías de personas. Por ello, aunque pueda parecer que las obligaciones jurídicas a nivel internacional de los Estados garantizan los derechos humanos universales de todos los seres humanos sometidos a su jurisdicción, la realidad para muchos migrantes puede ser muy distinta. Consecuentemente, la implementación y el seguimiento efectivo del complejo rompecabezas de normas pertinentes en materia de migración, con el objetivo de garantizar la complementariedad y la coherencia, es un desafío importante.

Por esta razón, la OACDH, la OIT, otros organismos y entidades pertinentes dentro del sistema de las Naciones Unidas, la OIM y los actores de la sociedad civil están defendiendo actualmente un enfoque más integral. Este enfoque consagra los derechos humanos de todos los seres humanos, incluidos los migrantes, al tiempo que reconoce, a medida que surgen, necesidades de protección más particulares. El reconocimiento de la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos, junto a la comprensión de la creciente complejidad de la migración internacional, podría ayudar a forjar un nuevo consenso sobre la cuestión de la migración y los derechos humanos. La base de este consenso reside en el enfoque de la migración basado en los derechos humanos. A diferencia de un “marco de derechos humanos”, que impone principios normativos y exige de los Estados que contemplen una serie de medidas a fin de

cumplir sus obligaciones, el enfoque basado en los derechos humanos proporciona una orientación práctica y herramientas concretas en este sentido.

El enfoque de derechos humanos se basa normativamente en las normas internacionales de derechos humanos y del trabajo, y su objetivo práctico es la promoción, el cumplimiento y la protección de los derechos humanos. Cuando se aplica a la gobernanza de la migración internacional, se pueden destacar dos razonamientos principales para implementar el enfoque de la migración basado en los derechos humanos: 1) el razonamiento intrínseco consiste en reconocer que el enfoque basado en los derechos humanos es lo correcto desde el punto de vista moral y jurídico; y 2) el razonamiento instrumental consiste en reconocer que el enfoque basado en los derechos humanos conduce a resultados mejorados y más equitativos, inclusivos y sostenibles, también en el contexto de los nexos entre la migración y el desarrollo, que se tratan al final del capítulo. Por lo tanto, la razón en la práctica para perseguir este enfoque basado en los derechos humanos es una combinación de estos dos razonamientos.

La característica sustancial del enfoque basado en los derechos humanos es que señala a los titulares de derechos, que son quienes reivindican ciertos derechos, y a los titulares de obligaciones, que son quienes tienen la obligación jurídica de respetar, proteger y hacer que se cumplan los derechos correspondientes a esas reivindicaciones. La finalidad de este enfoque es fortalecer la capacidad de los titulares de derechos en el ejercicio de sus reivindicaciones y la capacidad de los titulares de obligaciones de cumplir esas obligaciones.

**Respetar, proteger, garantizar: ámbito de aplicación de las obligaciones de derechos humanos**



Fuente: Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional, Ginebra, Naciones Unidas, 2013, pág. 18.

El enfoque de la migración basado en los derechos humanos sitúa el tratamiento de los migrantes como seres humanos en el centro de todo debate y programa sobre migración, que estarán orientados por los principios fundamentales de no discriminación, empoderamiento, participación e inclusión y rendición de cuentas.

El sistema de las Naciones Unidas realiza al menos cuatro funciones principales en apoyo a la migración y los derechos humanos: 1) acción normativa y supervisión normativa; 2) facilitación de un foro para el diálogo y la cooperación basados en los derechos humanos; 3) ayuda técnica; y 4) incremento del acervo de conocimientos, según se describe a continuación en detalle.

## 5.2.1 La acción normativa y la supervisión

La función central de la gobernanza de la migración internacional desde una perspectiva de derechos humanos es el fomento y el desarrollo de normas internacionales para la protección de los derechos humanos de los migrantes. Esto incluye la tarea esencial de hacer un seguimiento y supervisar la implementación por los Estados de las obligaciones existentes en virtud del marco jurídico internacional relativo a la migración. Este marco ha sido acordado por los Estados en el seno de las Naciones Unidas y, consecuentemente, las Naciones Unidas desempeña un rol de liderazgo a la hora de promover la adopción y aplicación, y el seguimiento e implementación efectivos de las normas jurídicas pertinentes por los Estados Miembros.

Como suele ocurrir en el caso de otros asuntos transversales, ningún organismo del sistema internacional tiene el mandato de proporcionar supervisión y liderazgo global para la protección de los derechos de los migrantes. Esta función es difusa dentro del sistema de las Naciones Unidas, como se describe en el Capítulo 2. El ACNUR realiza una función de supervisión de acuerdo con el derecho internacional de los refugiados. El artículo 35.1 de la [Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados](#) insta a los Estados Partes a que se comprometan a “cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, [...] y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de [la] Convención”. El mandato de la OIT abarca la protección de los trabajadores migrantes y la gobernanza de la migración laboral. El Preámbulo de la [Constitución de la OIT](#) encarga expresamente a la Organización que preste atención a la “protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero” (Preámbulo, segundo considerando), y el sistema de la OIT de supervisión de las normas internacionales del trabajo con respecto a todos los trabajadores presta atención especial a los grupos de trabajadores “en situación de riesgo”, incluidos los trabajadores migrantes. La OACDH tiene el mandato de la comunidad internacional de promover y proteger todos los derechos humanos y sirve como Secretaría a los mecanismos de derechos humanos, como por ejemplo, los órganos creados en virtud de tratados, entre ellos el [Comité sobre los Trabajadores Migratorios](#), los procedimientos especiales y el [examen periódico universal](#) (véase el Capítulo 2).

Además, una serie de entidades del sistema internacional desarrollan diversas actividades de importancia y pertinentes al marco jurídico, entre ellas la promoción y

defensa de los diversos instrumentos de derechos humanos relativos a los migrantes. Por ejemplo, el [Comité Directivo Internacional de la Campaña mundial para la ratificación de la Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios](#) ha desempeñado un papel importante en la defensa de la ratificación y la implementación de la ICRMW. El Comité Directivo lo conforman organismos internacionales, en concreto la OACDH, la OIT, la OIM, y la UNESCO, además de ONG internacionales y regionales, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil. Como se reseñó en el Capítulo 2, el Comité Directivo ha publicado una [Guía de ratificación de la ICRMW](#) (en inglés).

## 5.2.2 Una plataforma para el diálogo y la cooperación

Una segunda función desarrollada por el sistema de las Naciones Unidas es la promoción del diálogo y la cooperación en cuestiones de migración y derechos humanos. En los últimos años se han logrado importantes avances hacia un diálogo auténticamente global sobre cuestiones migratorias. Además de los dos Diálogos de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (véase a continuación), la Asamblea General de las Naciones Unidas (Tercera Comisión) ha negociado y aprobado una serie de resoluciones relativas a la protección de los migrantes y de las trabajadoras migrantes. La Segunda Comisión de la Asamblea General ha considerado la cuestión de la migración internacional y el desarrollo en un proceso separado, y los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos aprueban una resolución anual sobre los derechos humanos de los migrantes, que se añade a las resoluciones ya aprobadas sobre cuestiones relacionadas, como la inscripción del nacimiento y el derecho de toda persona a que se le reconozca su personalidad jurídica en todas partes. El [examen periódico universal](#) creó una plataforma para que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometan, los unos con los otros, en cuestiones de derechos humanos, entre ellas la migración (véase el Capítulo 2). Durante el primer ciclo (2006-2011), se examinó a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, a los que se urgió a ratificar los instrumentos relativos a los derechos humanos de los migrantes, en especial la ICRMW. Entre las recomendaciones se incluían la mejora de la recogida de datos sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes, la mejora del acceso de los migrantes a la atención médica y otros servicios, la puesta en libertad de los niños migrantes detenidos y la implementación de planes de acción nacionales para proteger a los migrantes de la discriminación. Además, como se indicó anteriormente, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó en 2014 el enfoque de la migración laboral basado en derechos. En noviembre de 2013, una [Reunión técnica tripartita sobre migración laboral](#) de la OIT avaló este enfoque y publicó unas [Conclusiones](#) detalladas que fijaron el programa de trabajo de la OIT para los próximos años, entre las que se alude a la protección efectiva de los trabajadores migrantes, especialmente en el caso de los trabajadores poco cualificados o con cualificación intermedia.

Como se señaló anteriormente en los Capítulos 2 y 3, las históricas conferencias internacionales relativas a la migración, como la [Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo](#) y la [Conferencia Mundial contra el Racismo](#), también han desempeñado un papel importante en el impulso de la agenda sobre migración y derechos humanos.



### 5.2.3 La prestación de servicios y la ayuda técnica

En el plano práctico varios organismos internacionales tienen programas amplios de prestación de servicios en apoyo de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales de los migrantes. Diversos organismos de las Naciones Unidas y la OIM han desarrollado un extenso abanico de actividades en este sentido, ofreciendo apoyo a los Estados en temas como la orientación previa a la partida; la contratación de trabajadores migrantes; el reconocimiento médico; la ayuda con la provisión de documentos de viaje; la facilitación de la reunificación familiar; las evaluaciones del mercado de trabajo para determinar la demanda de trabajadores migrantes; la cuantificación de la discriminación contra los migrantes; la ayuda para migrantes, como los trabajadores domésticos migrantes, en la economía informal; la ayuda de emergencia para los migrantes abandonados o los migrantes en situaciones de crisis; la ayuda para los migrantes que regresan a casa, incluida su reintegración; y la facilitación del acceso de los migrantes a los sistemas de justicia penal y a los tribunales laborales. Numerosas organizaciones ayudan a los Estados con la integración de los migrantes en los países de destino, incluido el mercado laboral; la convalidación de títulos académicos y cualificaciones; la promoción de los marcos de contratación laboral en condiciones equitativas; la cobertura de la protección social para los migrantes, incluida la conservación de los derechos adquiridos de la seguridad social; la ayuda a las víctimas de trata de personas y a los migrantes entrados ilegalmente en el país por contrabandistas; la transferencia de remesas; e iniciativas para combatir los estereotipos negativos y la xenofobia contra los migrantes. Varios de estos asuntos, que se abordan con más detalle a continuación, tienen una gran relevancia en lo que se refiere a los sistemas integrales de gobernanza de la migración laboral. Los organismos también llevan a cabo actividades dirigidas a aquellas personas que no se desplazan, como las familias que quedan atrás en los países de origen, y a los niños nacidos de padres migrantes en los países de destino.

Los organismos también proporcionan a los Estados y a otros actores ayuda técnica y apoyo al fomento de la capacidad, incluida la formación de funcionarios de inmigración; apoyo para el análisis, adopción y corrección de la legislación competente, que llevan asociadas una formación legal; y apoyo al fomento de capacidades y alianzas con una serie de ministerios, autoridades regionales, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de trabajadores y empleadores, relacionadas con la gobernanza de la migración.

### 5.2.4 La creación del acervo de conocimientos sobre la migración y los derechos humanos: la recopilación de datos y los indicadores

El sistema de las Naciones Unidas tiene una función importante de desarrollo y difusión del conocimiento correspondientes a los datos de asuntos de migración y derechos humanos. La formulación e implementación efectiva de una política de migración basada en los derechos humanos exige la disponibilidad de datos pertinentes, válidos y fidedignos, un análisis comparativo internacional y un seguimiento riguroso de los resultados.

Numerosos organismos y entidades, como el Grupo de Trabajo del GMM sobre Información e Investigación, han logrado avances en la recopilación de información en asuntos relativos a los derechos humanos y la migración. Por ejemplo, MigrantInfo es un sistema de base de datos flexible de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas que ofrece estimaciones del contingente internacional de migrantes para facilitar el uso compartido de información en un formato uniforme. Desarrollada por el UNICEF en asociación con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y la Universidad de Houston, la base de datos permite a los usuarios generar tablas, gráficos y mapas partiendo de las estimaciones más recientes disponibles sobre el contingente de migrantes internacionales, desglosadas por edad y género. La UNODC produce informes internacionales bienales sobre la trata de personas, analizando los flujos y los patrones de la trata en todo el planeta y manteniendo una base de datos pública y global de casos de trata de personas presentados ante las instituciones de justicia penal de los diversos países. La OACDH ha elaborado recientemente una publicación titulada [Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), que puede ayudar al seguimiento e implementación de los derechos humanos a los niveles nacional y local. Más adelante, en una sección separada, se analiza el rol que pueden desempeñar estos indicadores en la protección de los derechos humanos de todos los migrantes.

### 5.2.5 Carencias y retos

En cada una de las cuatro funciones descritas anteriormente, se han producido en los últimos años claros avances a la hora de impulsar la agenda sobre migración y derechos humanos. Sigue habiendo, no obstante, retos y carencias.

Hay una carencia significativa de conocimiento con respecto a la migración y los derechos humanos. Por ejemplo, la mayor parte de los sistemas oficiales de información no logran reflejar las distintas circunstancias de los hombres y mujeres migrantes, y mucha de la información internacional existente sobre migración no refleja con exactitud la situación de los migrantes en situación irregular. A veces hay datos disponibles, pero pueden ser incompletos. La información sobre migrantes sujetos a la acción del Estado (información sobre arrestos o incluso muertes en los puntos de control fronterizos, número de personas detenidas en centros de inmigración o cifras sobre retornos) raramente es indicativa del número total de migrantes, hombres y mujeres, en situación irregular. Los censos de población, que son la fuente estadística principal sobre las poblaciones migrantes, tienen un valor limitado a la hora de hacer un seguimiento de los migrantes irregulares y en situaciones de marginalidad. Otra carencia en la información tiene que ver con los trabajadores migrantes temporales, que habitualmente están en una situación de mayor riesgo de sufrir un trato deficiente en el puesto de trabajo debido a los sectores en los que se los suele emplear (por ejemplo, la agricultura y la construcción). Aunque son registradas por muchos gobiernos, las cifras de trabajadores migrantes temporales en situación regular sólo quedarán recogidas en las estimaciones globales sobre migrantes internacionales si estos migrantes han estado en el país durante uno o más años.

La perspectiva de derechos humanos también puede ayudar a reorientar la recogida de datos fuera de los límites de las fuentes tradicionales, y a analizar esas fuentes como estadísticas poblacionales o indicadores económicos con la vista puesta en la vulnerabilidad, la discriminación y la exclusión. Además, mostrar una fotografía de la migración más nítida y basada en los derechos (documentando la contribución económica y social de los migrantes, investigando el impacto público más amplio que produce negarles el acceso a los servicios esenciales e investigando más a fondo el impacto social y en materia de derechos humanos que tienen los flujos de remesas, por ejemplo,) puede ayudar a mejorar la percepción pública de la migración y a combatir la xenofobia. Varias de estas carencias relativas a la información fueron debatidas con más detalle en el [Día de discusión general sobre el rol de las estadísticas de migración en la presentación de informes y las políticas de migración](#) (en inglés), en abril de 2013.

En relación con la acción normativa y las funciones de seguimiento en diversas partes del sistema de las Naciones Unidas, la ausencia de una visión general y de coherencia entre los distintos mecanismos de seguimiento podría derivar en duplicaciones y carencias innecesarias, especialmente donde los mandatos son aleatorios o difusos. Igualmente, aunque actualmente se está desarrollando un abanico impresionante de programas y proyectos para proteger y promover los derechos humanos de todos los migrantes, en la práctica el ingente número de actores implicados, en ocasiones con mandatos solapados en relación con la migración y los derechos humanos, han producido una fotografía institucional algo fragmentada en los niveles internacional y regional, como se mencionó anteriormente. Esta fotografía puede dificultar a los Estados Miembros y a otros actores, incluidos los parlamentarios, la tarea de identificar los organismos y entidades que disponen del mandato más idóneo y apropiado para ofrecer la ayuda técnica que se pretende. Finalmente, pese al importante espacio proporcionado por las Naciones Unidas a los asuntos relativos a la migración basada en normas, la realidad es que el debate global sobre los aspectos relacionados con los derechos humanos de la migración ha tendido a ser más pausado, con una inclinación a centrarse principalmente en las dimensiones más económicas de la migración y en sus implicaciones en el desarrollo (véase más adelante). La ausencia de un diálogo global sobre migración y derechos humanos que sea integral, inclusivo, participativo y responsable sigue siendo una carencia importante en materia de gobernanza.

### **Recuadro 5.6 Las recomendaciones de la OACDH para mejorar la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional**

Los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y la OIM, y demás partes interesadas deberían, según corresponda:

- a) Seguir reforzando y fomentando la función de coordinación del Grupo Mundial sobre Migración relativa a la migración y a los derechos humanos, en particular a fin de apoyar la aplicación más amplia de todos los instrumentos y normas internacionales y regionales pertinentes para la migración así como alentar la adopción de enfoques más coherentes, integrales y mejor coordinados de la migración internacional.

El Grupo Mundial sobre Migración debería velar por que los Estados y demás partes interesadas que solicitan asistencia técnica sobre cuestiones relativas a la migración y los derechos humanos tengan acceso a las distintas partes del sistema de las Naciones Unidas y de la OIM que se ocupan de tales cuestiones, a fin de igualar competencias y conocimientos de acuerdo con los diferentes mandatos de los organismos intervinientes.

- b) Fortalecer los debates sobre la migración y los derechos humanos de los migrantes en el marco de las deliberaciones del Consejo de Derechos Humanos y específicamente para:
  - (i) mejorar y reforzar el análisis de las cuestiones relativas a la migración y a los derechos humanos mediante el examen periódico universal;
  - (ii) examinar los derechos humanos de los migrantes en sus paneles de discusión anuales, entre otros, los derechos del niño y los derechos humanos de la mujer, y
  - (iii) celebrar un panel de discusión anual sobre los derechos humanos de todos los migrantes.
- c) Empezar una actividad con numerosos interesados sobre los indicadores de migración y derechos humanos, bajo la dirección de las Naciones Unidas. Los indicadores de derechos humanos son necesarios para desarrollar capacidades destinadas a formular políticas basadas en los derechos, a nivel nacional y local, y para establecer mecanismos de monitoreo, de implementación, de creación de la capacidad y de promoción. Es necesaria una metodología para poner de relieve las normas y principios de derechos humanos, para enunciar los atributos básicos de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales y para que ello se traduzca en indicadores y marcos de referencia contextualmente pertinentes, con la finalidad de que se garantice la realización de los derechos humanos de los migrantes a nivel de los países. Mediante dicha actividad se podrá:
  - (i) elaborar un conjunto de indicadores de derechos humanos, específicamente sobre los migrantes y la migración, prestando especial atención en los más vulnerables. Los indicadores pueden orientarse de modo que permitan inspirar los nuevos debates relacionados con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015;
  - (ii) preparar directrices para reunir datos más fiables y exactos sobre los aspectos de derechos humanos de la migración, entre ellos, el desglose por edad, por sexo y por sector de empleo y, de ser posible, por situación jurídica;
  - (iii) aumentar los conocimientos sobre la situación de derechos humanos de los migrantes así como su monitoreo, mediante la difusión de indicadores a través del proceso de examen periódico universal y la labor de otros mecanismos de derechos humanos pertinentes, así como la producción de información disponible para el público en la que se planteen las inquietudes de la población respecto a la migración.

## 5.3. La aplicación del derecho internacional a nivel nacional

### 5.3.1 Los indicadores de derechos humanos

Como se señaló en la sección anterior y en las recomendaciones de más arriba, el desarrollo de indicadores sobre migración y derechos humanos podría jugar un rol importante a la hora de impulsar a nivel nacional la protección de los derechos humanos de los migrantes. La publicación de los [Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), de la OACDH (2012), define los indicadores de derechos humanos como *“informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”* (pág. 19). La metodología desarrollada por la OACDH para los indicadores de derechos humanos puede ayudar a los Estados y a otros actores interesados, incluidos los parlamentarios, a cimentar la capacidad nacional para planificar e implementar los derechos humanos en relación con los migrantes. Este marco tiene por objeto tanto los indicadores cuantitativos, como los cualitativos, y ofrece un enfoque estructurado y armónico para facilitar el diálogo entre actores, traduciendo las normas universales de derechos humanos en indicadores que, a nivel de país, son contextualmente pertinentes.

#### Recuadro 5.7 Los indicadores de derechos humanos

Extractos del prefacio de Navi Pillay, la antigua Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en [Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), págs. iii y iv:

El proceso que lleva a los derechos humanos desde el establecimiento de normas hasta la realización efectiva depende, en gran medida, de la disponibilidad de instrumentos apropiados para la formulación y la evaluación de las políticas en la materia. Los indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, son uno de esos instrumentos indispensables [...].

Los levantamientos populares y las manifestaciones que han tenido lugar en otras partes del mundo, incluso en países relativamente prósperos, nos recuerdan la necesidad de situar al ser humano en el centro de nuestra política de desarrollo y en consecuencia ajustar nuestro enfoque analítico. Nos obligan a revisar los marcos analíticos, metodológicos y jurídicos existentes para asegurar que integren una auténtica atención a la libertad frente al miedo y la necesidad y frente a la discriminación; evaluar el grado de participación de la población en el desarrollo y en la distribución equitativa de sus beneficios; reforzar la rendición de cuentas y adoptar métodos que empoderen a las personas, en particular a las más vulnerables y a las más marginadas.

Habida cuenta de la estrecha relación que existe entre la gestión de políticas, los derechos humanos y los sistemas estadísticos, es preciso que todos ellos estén en armonía para promover el bienestar de la población. Idear una política o elaborar un indicador estadístico no es un ejercicio normativo ni neutral en lo que atañe a los valores. En cambio, integrar los derechos humanos en esos procesos es, además de un imperativo normativo, una opción práctica y sensata. No hacerlo puede tener consecuencias ciertamente importantes.

Estoy convencida de que la presente *Guía* será una importante referencia y un valioso recurso desde este punto de vista. Aún nos queda un largo trecho por recorrer en la mejora de nuestras capacidades de aplicación de los derechos humanos. El acopio y la difusión de información sobre los derechos humanos encierran numerosos retos. Qué vigilar, cómo recopilar la información e interpretarla desde una perspectiva de derechos humanos, y el peligro asociado de que los datos se utilicen indebidamente, no son más que algunos de los aspectos que se abordan en la presente publicación. La *Guía* también nos recuerda las limitaciones que van intrínsecamente ligadas a cualquier indicador.

En particular, un indicador no puede ni debe considerarse un sustituto de otras evaluaciones más profundas, cualitativas y judiciales, que seguirán siendo los pilares de la vigilancia de los derechos humanos. Por el contrario, los indicadores y los métodos que se describen en la presente *Guía* están primordialmente concebidos para informar evaluaciones más completas, y no están diseñados ni sirven para evaluar y puntuar el desempeño de los Estados en materia de derechos humanos. El objetivo primordial es poner de relieve las normas y los principios de derechos humanos, enumerar los atributos fundamentales de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales y traducir todo ello en indicadores y valores de referencia que tengan pertinencia para los distintos contextos con fines de aplicación y medición de los derechos humanos a nivel nacional [...].

Confío en que el compromiso, el diálogo y la cooperación sostenidos entre todos los interesados, incluidas las comunidades dedicadas a los derechos humanos y el desarrollo, ayuden verdaderamente a promover un desarrollo basado en los derechos humanos, y centrado en la población a nivel nacional. En este sentido, los indicadores pueden servir como puente entre el discurso de derechos humanos y el discurso de política de desarrollo [...].

Y lo más importante: nunca debemos olvidar que detrás de cada dato estadístico hay seres humanos que nacieron libres e iguales en dignidad y derechos. Debemos esforzarnos al máximo por conseguir que su experiencia de los derechos humanos, en especial la de los más desvalidos, sea visible mediante indicadores sólidos, y por utilizar esos indicadores con el objeto de mejorar constantemente nuestras políticas de derechos humanos y los sistemas de aplicación para lograr cambios positivos en la vida de las personas.

La metodología de la OACDH asigna características o atributos específicos a cada derecho humano para reflejar su pleno significado. Los atributos de los derechos humanos identificados por la OACDH para la población en general pueden ser adaptados para grupos específicos, entre ellos los migrantes y sus familiares. Por ejemplo, hay cinco atributos del derecho a la salud: i) la salud sexual y reproductiva; ii) la mortalidad infantil y la atención de salud; iii) el entorno natural y ocupacional; iv) la prevención, tratamiento y control de enfermedades; y v) la accesibilidad a los establecimientos de salud y a los medicamentos esenciales ([Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), pág. 90). Estos indicadores han sido adaptados para los migrantes de la siguiente manera: i) accesibilidad a los centros, servicios y bienes de salud; ii) adaptabilidad cultural de los servicios de salud; iii) salud mental; iv) salud sexual y reproductiva; y v) atención médica infantil. Para cada atributo, la metodología asigna indicadores *estructurales, de proceso y de resultados*. Estos indicadores hacen posible considerar: 1) los compromisos que han adquirido los Estados en lo que respecta al marco jurídico y político; 2) las cuestiones de proceso clave, como el alcance y la aplicación del marco jurídico y político, la implementación, financiación y acción correctora de programas; y 3) los resultados individuales y colectivos de esos compromisos. Los indicadores también recogen principios transversales, como la rendición de cuentas, la prohibición de la discriminación, y los derechos a la igualdad, la participación y el acceso a la justicia ([Los indicadores de derechos humanos de los migrantes y de sus familiares. Visión general](#) (en inglés), pág. 5).

Con los auspicios de la [Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo \(KNOMAD, por sus siglas en inglés\)](#), creada por el Banco Mundial, y su Grupo Temático de Trabajo sobre Derechos de los Migrantes y Aspectos Sociales de la Migración, la OACDH, el UNICEF y el Foro Asiático de Migración están colaborando con la OIT y otros socios para formular indicadores de derechos humanos de los migrantes y sus familiares, centrándose inicialmente en los derechos a la educación, la salud y el trabajo en condiciones decentes. Véase la reciente publicación titulada [Indicadores de derechos humanos para migrantes y sus familias, documento de trabajo N° 5 del KNOMAD](#), abril de 2015.

## Recuadro 5.8 Ejemplos de indicadores de derechos humanos de los migrantes y sus familiares en lo que se refiere a la accesibilidad a los derechos

La accesibilidad es un atributo esencial que determina los resultados en materia de desarrollo para los individuos, sus familiares y los países de origen y destino. Los migrantes que gozan de derechos sobre el papel a menudo encuentran barreras para poder disfrutarlos en la práctica. Son necesarias leyes, políticas y prácticas que garanticen la accesibilidad. A continuación, se presentan algunos ejemplos de indicadores para los atributos de accesibilidad de los derechos a la educación, la salud y el trabajo en condiciones decentes.

### El derecho a la educación y la accesibilidad a los centros y servicios educativos

Ejemplos de indicadores que miden el grado en que los Estados garantizan el acceso a la educación obligatoria y no obligatoria, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos.

#### Estructurales

- ¿Establece la legislación de manera explícita el derecho a la educación obligatoria para todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio o de residencia?
- ¿Abordan la legislación o las políticas las prácticas que, formalmente o en la práctica, socavan o impiden el disfrute del derecho a la educación (por ejemplo, exigiendo a los estudiantes un permiso de residencia o exigiendo a profesores y otros funcionarios que informen sobre los migrantes a las autoridades)?

#### De proceso

- ¿Qué proporción de la población migrante está matriculada en instituciones educativas (desglosado por estatus migratorio o de residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y duración de la residencia)?

#### De resultado

- ¿Qué porcentaje de niños migrantes y adolescentes migrantes completan la educación obligatoria? ¿Qué porcentaje de niños con padres migrantes (clasificados bien como extranjeros o bien como nacionales) completan la educación obligatoria? ¿Qué diferencia hay entre estos porcentajes y el porcentaje de nacionales que completan la educación obligatoria? (Las cifras han de ser desglosadas por estatus de migración o residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia y duración de la residencia.)



## **El derecho a la salud y la accesibilidad a los centros, servicios y bienes de salud**

Ejemplos de indicadores que miden el grado en que los Estados garantizan el acceso a los centros, servicios y bienes de salud.

### **Estructurales**

- ¿Contempla la legislación el derecho de los migrantes a acceder a los servicios de salud? ¿Se restringe legalmente su acceso a determinados servicios? ¿Se condiciona legalmente el acceso por el estatus migratorio o de residencia?
- ¿Impiden las políticas públicas que los servicios públicos impongan el pago de una tasa según el estatus migratorio o de residencia?

### **De proceso**

- ¿Cuántas actividades y campañas de concienciación destinadas a los trabajadores del sector sanitario, las autoridades sanitarias y los funcionarios públicos vinculados a los centros de salud se han centrado en el derecho de los migrantes a la atención médica y en los servicios que convierten en operativo ese derecho?
- ¿Qué proporción de migrantes están cubiertos por programas de seguros médicos, desglosados por estatus migratorio o de residencia, edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y prestador de seguro (público o privado)?

### **De resultado**

- ¿Cuál es la tasa de: a) mortalidad; b) morbilidad; c) esperanza de vida; y d) prevalencia de enfermedades, desglosadas por estatus migratorio o de residencia, y por edad, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, nacionalidad de los padres, lugar de residencia, duración de la residencia y condiciones sanitarias específicas?

## **El derecho al trabajo en condiciones decentes y el acceso a condiciones de trabajo equitativas y seguras**

Dado que los trabajadores migrantes son explotados con frecuencia, el grado en que las condiciones de trabajo son equitativas y seguras es una característica esencial del derecho al trabajo en condiciones decentes. El acceso a la justicia y el cumplimiento oficial de los derechos laborales, en ambos casos independientemente del estatus migratorio o de residencia, también son vitales porque, en ausencia de estas protecciones, los empleadores pueden despedir, deportar o intimidar a los trabajadores que desafían sus condiciones de explotación.

Ejemplos de indicadores que miden el grado en que los Estados garantizan condiciones de trabajo equitativas y seguras.

### **Estructurales**

- ¿Reconoce y protege la ley (incluida la ley consuetudinaria) los derechos laborales de los trabajadores migrantes, independientemente de su estatus migratorio o de residencia?
- ¿Reciben quejas las entidades administrativas de los migrantes sobre violaciones de los derechos laborales independientemente del estatus migratorio o de residencia?

### **De proceso**

- ¿Qué proporción de inspecciones laborales se llevaron a cabo en sectores del empleo en los que se sabe que trabajan un elevado número de trabajadores migrantes (por ejemplo, agricultura, construcción, trabajo doméstico), desglosado por sector?
- ¿Qué proporción de las inspecciones del puesto de trabajo que resultaron en medidas administrativas o en un proceso judicial abordaron los derechos laborales de los trabajadores migrantes?

### **De resultado**

- ¿Qué proporción de migrantes, y de migrantes en situación irregular, no percibieron la totalidad de sus salarios, en comparación con la media nacional?

Adaptado de [Indicadores de derechos humanos para los migrantes y sus familias](#), UNICEF, OACDH, Banco Mundial, Foro Asiático de Migración, OIT (págs. 6 y 7); documento preparado por el Grupo de Trabajo 7 del KNOMAD (Derechos de los Migrantes y Aspectos Sociales de la Migración).

## 5.3.2 El rol de las instituciones de derechos humanos

Aunque no son parte de las Naciones Unidas, los sistemas regionales y nacionales de derechos humanos son instrumentos clave para la protección y la promoción de los derechos humanos a nivel nacional. Hay numerosas organizaciones regionales intergubernamentales que han fijado normas en materia de derechos humanos y que han establecido mecanismos de seguimiento, de los que se proporciona una breve visión de conjunto en el Capítulo 2. Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) son organismos nacionales creados para la protección y promoción de los derechos humanos. Hay muchos tipos de INDH (por ejemplo, oficinas de defensorías, comisiones de derechos humanos, órganos asesores e institutos de investigación).

## Recuadro 5.9 Los Parlamentos introducen los Comisionados y los Defensores de los derechos del niño: los casos de Noruega y Nueva Zelanda

### Noruega

El *Stortinget* noruego creó la primera oficina del defensor del niño, el Comisionado para la Infancia, en la [Ley del Niño \(1981\)](#) (en inglés). El Comisionado tiene la tarea de promover y proteger los derechos humanos de los niños y garantizar que la legislación nacional es coherente con las convenciones internacionales. Además de los beneficios intrínsecos derivados de su creación, la oficina allanó el camino para la creación de instancias similares en todo el mundo.

### Nueva Zelanda

Otro ejemplo es Nueva Zelanda, cuyo Parlamento aprobó la [Ley del Comisionado del Niño en 2003](#) (en inglés). Las funciones principales de la Ley son hacer un seguimiento de los servicios de atención domiciliaria y de hogares de guarda para los niños, evaluar informes sobre la muerte de niños y sobre delitos graves en los que están involucradas personas jóvenes, aumentar la concienciación y la comprensión de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que abarca los derechos de los migrantes y de los niños refugiados, y defender a todos los niños menores de 18 años en Nueva Zelanda. Una medida concreta resultante de la Ley fue la creación de una línea telefónica de ayuda sobre los derechos de los niños.

En diciembre de 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó los [Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales \(Principios de París\)](#) (Resolución 48/134) para orientar el trabajo de las INDH. Los Principios de París también sientan las bases para la acreditación de las INDH por el [Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos \(CIC\)](#), para el que la OACDH hace las funciones de Secretaría ([Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), pág. 16).

## Recuadro 5.10 La acreditación de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) según el Reglamento del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales

### Definición

Una INDH es un órgano administrativo independiente establecido por un Estado para promover y proteger los derechos humanos. El cumplimiento de los Principios de París [...] es la base para la acreditación de una INDH. El proceso se lleva a cabo mediante un examen de los propios miembros del Subcomité de Acreditación del Comité de Internacional de Coordinación. Estos son los distintos tipos de acreditación:

A: conforme con los Principios de París

B: condición de observador: no plenamente conforme con los Principios de París o insuficiente información proporcionada para tomar una decisión

C: no conforme con los Principios de París

La acreditación del Comité Internacional de Coordinación conlleva una decisión acerca de si la INDH cumple, tanto en la ley como en la práctica, con los Principios de París, la fuente principal de los principios normativos para las INDH, así como con las Observaciones Generales elaboradas por el Subcomité de Acreditaciones. También pueden tenerse en cuenta otras normas internacionales del Subcomité, incluidas las disposiciones relativas al establecimiento de mecanismos nacionales en el [Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura](#) y en la [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#). Igualmente, el Subcomité examina cualquier recomendación relativa a las INDH de los mecanismos internacionales de derechos humanos, especialmente los órganos de tratados, el examen periódico universal (EPU) y los procedimientos especiales. También se consideran la efectividad y el nivel de compromiso con los sistemas internacionales de derechos humanos.

El directorio mundial del estado de acreditación de las INDH está disponible (en inglés) en [www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx). El directorio se actualiza cada seis meses, después de que el Subcomité de Acreditación haya presentado su informe. Esta información es accesible en cualquier momento.

## Fundamento

La creación y el fomento de una INDH indican el compromiso de un Estado con la promoción y protección de los derechos humanos contemplados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los Principios de París facultan a las INDH con un mandato, competencias y poderes amplios para investigar e informar sobre la situación nacional de los derechos humanos, y para publicitar los derechos humanos mediante la información y la educación. Aunque las INDH están esencialmente financiadas por el Estado, deben mantener la independencia y el pluralismo. Dotadas de una competencia cuasi judicial, las INDH tramitan denuncias y ayudan a las víctimas a llevar sus casos ante los tribunales, lo que les convierte en un componente esencial del sistema nacional de protección de los derechos humanos. Estas funciones fundamentales de las INDH y su creciente participación en los foros internacionales de derechos humanos hacen de ellas actores interesados en la mejora de la situación de los derechos humanos. Además, cuanto mejor sea la clasificación de su acreditación, la INDH aparecerá como más creíble, legítima, pertinente y eficaz para promover los derechos humanos a nivel nacional.

Adaptado de [Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación](#), Naciones Unidas, págs. 156 a 158 (Anexo I, Indicador 5).

Las INDH creadas de acuerdo con los Principios de París pueden desempeñar un rol fundamental en el impulso de los derechos de todos los migrantes y en la garantía del enfoque de la migración basado en los derechos humanos. Como se señaló

anteriormente, el Secretario General de las Naciones Unidas ha alentado la cooperación y las relaciones constructivas entre las INDH y los gobiernos, los Parlamentos, la sociedad civil y otros instrumentos nacionales que se ocupan de la promoción y la protección de los derechos humanos. Dado que las INDH son establecidas por ley y dado que se les exige informar de sus actividades, los parlamentarios pueden desempeñar un rol importante para garantizar que los mandatos y el trabajo de las INDH presten la debida consideración a la situación particular de los migrantes y sus familiares.

### **Recuadro 5.11 La función de las INDH en la promoción y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes**

Las INDH son una parte vital de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. Asimismo, desempeñan un rol clave a la hora de vincular los sistemas internacionales y nacionales de derechos humanos. Su mandato les permite trabajar con todos los actores interesados a nivel nacional, así como interactuar con los mecanismos regionales e internacionales, defender leyes, políticas y prácticas que refuercen la protección de grupos vulnerables, entre ellos los trabajadores migrantes y sus familiares.

Aunque las INDH gozan de mandatos amplios que les exigen proteger y promover todos los derechos humanos de todas las personas, la particular vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, ya sea documentados o en situación irregular, exige que las INDH presten una atención congruente y centrada en los problemas de derechos humanos que afrontan.

Promover y proteger los derechos de los trabajadores migrantes es una prioridad para las INDH en todo el mundo. En la última década, se han convocado numerosas reuniones internacionales y regionales de INDH para debatir problemas emergentes, intercambiar buenas prácticas y desarrollar programas de acción individuales y compartidos. La Octava Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrada en octubre de 2006, abordó expresamente la función de las INDH en la promoción y protección de los derechos de los migrantes. La Declaración de Santa Cruz, aprobada al término de la Conferencia, destaca la importancia crítica de que las INDH aprovechen todos los aspectos de sus mandatos para fomentar un cambio positivo para los migrantes y los trabajadores migrantes, entre otras cosas, mediante las funciones de defensa, investigación, seguimiento, información y educación pública (Declaración de Santa Cruz, [Octava Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos](#), Santa Cruz (Bolivia), 23-27 de octubre de 2006).

Debido a la naturaleza compleja y transnacional de los asuntos a tratar, se alienta también a las INDH a desarrollar “asociaciones estratégicas” con un amplio abanico de actores nacionales, incluida la sociedad civil, así como a impulsar la cooperación transfronteriza de las INDH entre “países vecinos y entre Estados de origen, tránsito y recepción” (párr. 18).

Una recomendación clave de la Octava Conferencia Internacional, así como de otras reuniones regionales, es que las INDH desarrollen una estrategia integral para promover la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. También se anima a las INDH a promover la ratificación de otros tratados internacionales clave de derechos humanos y de los convenios de la OIT, así como las normas regionales pertinentes de derechos humanos.

Adaptado de [Promover y proteger los derechos de los trabajadores migrantes](#). [La función de las instituciones nacionales de derechos humanos](#) (en inglés), Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico, Sídney, agosto de 2010, págs. vi y vii.

## 5.4 La gobernanza de la migración laboral

Debido a que el empleo es el elemento central de la migración en la actualidad, es particularmente importante garantizar una gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral. Esta parte del capítulo ofrece una concisa visión de conjunto de las áreas clave que deben ser objeto de legislación y de acción política en los países de origen y destino. También se analiza el rol crucial de la cooperación internacional a nivel bilateral, regional y global. Como se reseñó en el Capítulo 1, la distinción entre países de origen y destino ya no es tan marcada como antes, y dado el aumento de la migración laboral dentro de los países del Sur, hoy en día muchos países son a la vez países de origen, tránsito y destino. Consecuentemente, las áreas de acción política que se describen a continuación serán de utilidad para muchos países. Se puede encontrar un análisis mucho más integral de la gobernanza de la migración laboral en la [Guía para la implantación de políticas migratorias eficaces](#) (en inglés), elaborado por la OSCE, la OIM y la OIT en dos ediciones, en 2006 y 2007 (edición mediterránea); en [Migración laboral internacional: Un enfoque basado en los derechos](#), publicado por la OIT en 2010; y en el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2008, de la OIM, titulado [La gestión de la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución](#).

La necesidad de garantizar que la migración laboral se gobierne de manera equitativa y eficaz ha sido puesta también de manifiesto en una Memoria del Director General de la OIT titulada [Migración equitativa: Un programa de la OIT](#), y presentada en la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en mayo y junio de 2014. La Memoria se elaboró tras la [Reunión técnica tripartita sobre la migración laboral de la OIT](#) celebrada en Ginebra en noviembre de 2013, que aprobó unas [Conclusiones](#) para orientar a la Oficina Internacional del Trabajo en su trabajo futuro en las áreas de migración laboral y desarrollo, protección efectiva de los trabajadores migrantes, evaluación a fondo de las necesidades del mercado laboral y reconocimiento de aptitudes, y cooperación y diálogo social para una migración y una movilidad bien gestionadas. Los elementos clave de una agenda de migración laboral equitativa, como se indicó en la Memoria del Director General, se presentan en el siguiente recuadro.

## Recuadro 5.12 La agenda de la OIT para una migración justa

### 1. Promover el trabajo decente en los países de origen, inclusive con la contribución de los migrantes

116. La creación de más oportunidades de trabajo decente en los países de origen es esencial para que emigrar sea una opción y no una obligación. También es un aspecto crucial para el desarrollo sostenible [...].

### 2. Formular programas de migración ordenada y equitativa en el marco de los procesos de integración regional

118. Los propios Estados Miembros decidirán cuál será su grado de ambición en cuanto al alcance y la naturaleza de los dispositivos de movilidad laboral que desean incorporar a los procesos de integración en los que participan. Ello puede abarcar desde medidas de gran alcance encaminadas a promover la libre circulación de los trabajadores hasta iniciativas más limitadas sobre aspectos específicos, como los derechos de seguridad social y la acreditación de las calificaciones [...].

### 3. Promover acuerdos bilaterales que aseguren una migración correctamente regulada y equitativa entre los Estados Miembros

119. Los actuales trabajos de recopilación y análisis de los numerosos acuerdos ya concertados por los Estados Miembros para regular la circulación de trabajadores deberían constituir la base para incrementar la cooperación en este ámbito y promover prácticas migratorias equitativas [...].

### 4. Instaurar procesos de contratación equitativos

121. La ingente participación de las agencias privadas de empleo en la contratación de mano de obra para trabajar en otros países se ha vinculado con demasiada frecuencia a abusos graves en perjuicio de esos trabajadores.

122. Es esencial redoblar los esfuerzos al respecto e intensificar la cooperación con los gobiernos para lograr que este tipo de agencias estén sometidas a una reglamentación adecuada y que los trabajadores que sean víctimas de prácticas laborales abusivas tengan acceso a medios de reparación [...].

124. Una de las respuestas es la [...] *Fair Recruitment Initiative* mencionada anteriormente; los principales objetivos de dicha iniciativa interdepartamental son los siguientes:

- enriquecer el acervo mundial de conocimientos sobre las prácticas de contratación nacionales e internacionales;
- reforzar las leyes, políticas y mecanismos de control del cumplimiento, de conformidad con el Convenio núm. 181 de la OIT y otras normas;
- promover normas y prácticas empresariales equitativas y
- fomentar el diálogo social y las alianzas de cooperación y promover prácticas óptimas dentro y fuera del sector.

125. Con objeto de mejorar la supervisión y la regulación sobre la base de las normas internacionales, se divulgarán para su uso en todo el mundo los principales parámetros de referencia y orientaciones en materia de contratación equitativa. Se promoverá la ratificación del Convenio núm. 181, al tiempo que se trabajará de forma concertada con todas las partes interesadas, a fin de establecer mecanismos eficaces, independientemente del estado de ratificación del instrumento en los distintos países.

## **5. Combatir situaciones inaceptables**

126. Las situaciones de desventaja que afectan a un porcentaje importante de los trabajadores migrantes en los mercados laborales están bien documentadas. En los peores casos, puede tratarse incluso de la violación de los derechos fundamentales, que son inalienables y deben ser disfrutados por todos los trabajadores. Tales situaciones pueden derivarse no sólo de la insuficiencia de los mecanismos de protección o de su inexistencia, sino también de las fallas de los propios sistemas de migración, que favorecen tales abusos [...].

## **6. Poner en práctica el enfoque basado en derechos**

128. Es responsabilidad especial de la OIT fomentar que se aplique el enfoque basado en los derechos a las cuestiones sobre migración, para lo cual puede recurrir al conjunto de sus convenios y recomendaciones. Los Convenios núms. 97 y 143 son especialmente pertinentes para esta tarea, precisamente porque abordan estos problemas de forma directa. Dicho esto, si se considera la evolución de la naturaleza de la migración en las décadas transcurridas desde la adopción de estos convenios, así como el nivel y las tendencias de ratificación de los mismos, podría ser legítimo preguntarse si las normas vigentes de la OIT constituyen una plataforma suficientemente sólida para sustentar el enfoque basado en los derechos que tanto se necesita en materia de migración [...].

## **7. Contribuir al fortalecimiento de un programa multilateral sobre migración basado en los derechos**

130. La OIT ya ha recibido orientaciones claras sobre cómo debería colaborar con sus organizaciones asociadas para fortalecer la labor del sistema multilateral en materia de migración, orientarlo hacia un enfoque claramente basado en los derechos y hacerlo más receptivo a la contribución del tripartismo. Una parte de esas orientaciones están relacionadas específicamente con el ejercicio de la presidencia del GMM durante 2014, pero es evidente que el aporte de la OIT tendrá que continuar más allá de ese año, y se inscribirá en un contexto multilateral en rápida evolución [...].

131. A la luz de estos avances, la OIT debería comprometerse a participar activamente en el sistema multilateral como un medio importante para promover sus propias prioridades en materia de migración así como las del sistema en su conjunto.



## 8. El tripartismo, el conocimiento y el desarrollo de capacidades como cuestiones transversales

132. La OIT debería velar por que en su labor sobre la migración se ponga de relieve el papel del tripartismo, procurando que éste quede incorporado en todas las actividades pertinentes y promoviendo su integración en las actividades de otros organismos.

133. Además, [...] la OIT tendrá que reforzar su base de estadísticas y de conocimientos en materia de migración. Dicha base le permitirá mejorar sus investigaciones y análisis, lo que a su vez debería contribuir a mejorar el asesoramiento sobre políticas, apoyándose en datos fácticos.

Extractos de [Migración equitativa. Un programa de la OIT](#), Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª reunión, Informe 1(B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014, págs. 32 a 35 (se omiten las notas a pie de página).

### 5.4.1 Los países de origen

Una preocupación prioritaria para todos los países de origen es garantizar la protección de los derechos y el bienestar de los trabajadores migrantes, el pago de salarios decentes y otras disposiciones básicas. No hay sistemas perfectos de regulación, ni un enfoque único que sirva a todo el mundo, pero los países de origen disponen de un abanico de estrategias políticas que, en su conjunto, pueden ampliar el alcance y mejorar la eficacia de los mecanismos de regulación y de los servicios de apoyo. Además de trabajar para fomentar la protección de los ciudadanos que trabajan en el extranjero, los países de origen también deben garantizar que su política sobre migración laboral sea congruente con las políticas nacionales de empleo y con las estrategias de desarrollo, y que las instancias del gobierno que tienen encomendada la tarea de administrar las políticas disponen de la capacidad y los recursos para hacerlo. Entre las políticas y las prácticas regulatorias de los países de origen que pueden ser facultadas y posibilitadas legislativamente, y que a menudo lo son, se incluyen:

- Una estrecha supervisión y seguimiento de las actividades de las agencias de contratación para minimizar las malas prácticas y los abusos contra los ciudadanos contratados para trabajar en el extranjero.
- Procedimientos penales contra quienes hayan cometido un delito grave y la revocación de sus licencias si están registrados.
- La supervisión de la contratación y del envío de trabajadores que son especialmente vulnerables a las malas prácticas y los abusos, como las trabajadoras domésticas migrantes y los trabajadores de escasa cualificación.
- Seminarios de orientación prelaboral y campañas de información para ayudar a los migrantes potenciales a tomar decisiones con conocimiento de causa.
- Servicios de apoyo, como la orientación previa a la partida y un fondo de bienestar.

- Información precisa y fidedigna sobre los derechos de los trabajadores migrantes y apoyo para las organizaciones comunitarias para empoderar a los trabajadores migrantes y ayudarles a que sus opiniones sean tenidas en cuenta en el diseño e implementación de políticas.
- Actividades para mejorar la capacitación de los trabajadores e incrementar sus oportunidades laborales en el extranjero, teniendo en cuenta cualquier preocupación relativa a la disminución de los recursos humanos en el propio país (“fuga de cerebros”).
- Formación y envío de agregados laborales a países donde están empleados los ciudadanos nacionales para proporcionarles el apoyo y los servicios necesarios.
- Medidas para supervisar y aplicar los contratos laborales en los centros de trabajo extranjeros, especialmente por medio de los agregados laborales y de los acuerdos con los Gobiernos de los países de acogida.
- Pasos para garantizar que los costes de transferencia de las remesas enviadas a casa por sus ciudadanos para proveer sustento a familiares y comunidades son lo más bajos posible, y, al tiempo que se reconoce que las remesas son fondos privados, reforzar su inversión productiva, entre otras cosas, mediante la creación de pequeñas empresas.
- Cooperación interestatal entre los países de origen y destino, entre otras cosas, mediante la adopción e implementación efectiva de acuerdos bilaterales o MdE de acuerdo con los derechos humanos internacionales y las normas laborales descritos en capítulos anteriores de este Manual.

### **Recuadro 5.13 Historia de interés humano: los trabajadores migrantes salen perdiendo**

Los trabajadores migrantes paquistaníes disponen de muy poca información sobre las leyes de su país o del país de destino. No se les da información antes de la partida, ni tampoco información acerca de cómo sus embajadas pueden ayudarles una vez que se han marchado. La consecuencia es que no tienen más remedio que depender de las agencias de contratación, que mayoritariamente no están reguladas y que pueden tener muy pocos escrúpulos.

“... [P]ero yo había pagado, y me habían garantizado [un empleo como conductor de automóvil”, protestó Maqbool cuando su empleador (*kafeel*) en Abu Dabi le dijo que manejaría un rebaño de ovejas, no un vehículo.

“No podía darme la vuelta e irme a casa, porque el empleador no quería devolverme mis documentos de viaje ni firmar mi permiso de salida”, dice Maqbool, que había vendido las joyas de su madre y otros bienes para viajar al extranjero y materializar su sueño de ganar lo suficiente para acabar con la pobreza en la que vive su familia hace generaciones” [...].

Noor Elahi, graduado en ingeniería mecánica por la Universidad Politécnica (UET) de Lahore, tiene una historia parecida de engaño que contar. “Durante los primeros dos meses me pagaron el salario acordado en el contrato, pero posteriormente me forzaron a aceptar solo 1.500 riales”, dice.

Le habían prometido un salario de 4.000 riales al mes en Arabia Saudí. Sin embargo, cuando llegó el momento de la partida, no se dio cuenta de que el permiso de trabajo que le habían concedido era el correspondiente a un artesano con una cualificación mucho más baja de la que le correspondía a él.

“El empleador me forzaba a aceptar incluso una cantidad menor que la mitad del salario que figuraba en el contrato, diciéndome que el visado no contemplaba mi formación como ingeniero mecánico y que por lo tanto tenía que estar contento con lo que se me ofrecía como técnico”.

Es alentador ver, por lo tanto, que varios países de la región están considerando seriamente cómo abordar estos problemas. El Gobierno del Punjab, con apoyo de la Oficina de la OIT en Pakistán, celebró recientemente una Conferencia Laboral del Sudeste Asiático, de tres días de duración, donde todos los representantes de los países de la ASACR se reunieron para debatir, entre otras cosas, la posibilidad de una colaboración regional en materia de migración laboral con el respaldo técnico de la Organización Internacional del Trabajo [...].

“Los trabajadores migrantes salen perdiendo” (en inglés), Oficina de la OIT en Pakistán, Reportajes, Oficina Internacional del Trabajo, 2014.

Como se indicó anteriormente, la mayoría de estas medidas pueden ser, y deberían ser, facultadas y formuladas legislativamente. La legislación y las políticas de migración laboral de los países de origen y de destino deben incluir medidas de prevención de las prácticas abusivas y de promoción del trabajo productivo y en condiciones decentes para los hombres y las mujeres migrantes, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Es importante que la legislación, las políticas y los programas reconozcan las similitudes y diferencias entre las experiencias migratorias de distintas categorías de mujeres y hombres, y que tengan como objetivo la erradicación de todas las formas de discriminación y desigualdad de género, así como el combate de otras vulnerabilidades y violaciones, y de sus consecuencias. También deberían tener en cuenta que las mujeres migrantes corren un riesgo mayor de verse en situaciones irregulares, en sectores no regulados de la economía o como víctimas de los traficantes de personas y de numerosas formas de violencia y abuso.

Como en el caso de los países de destino, establecer e implementar un marco político integral es un ejercicio esencial. Este marco debe incorporar y reflejar las inquietudes de numerosos actores en el seno del Gobierno, las organizaciones de trabajadores y empleadores (interlocutores sociales) y otros actores de la sociedad civil. Dado que los ministerios de Trabajo son la principal instancia gubernamental encargada de las cuestiones laborales, y dado que las organizaciones de empleadores y trabajadores son la “primera línea de combate” en la economía real, es necesario prestar suficiente atención al rol del diálogo social en la construcción e implementación de una política de migración laboral. De hecho, como se comentó en el Capítulo 2, las normas de la

OIT directamente relacionadas con la protección de los trabajadores migrantes y la gobernanza de la migración laboral reconocen expresamente el importante rol que desempeñan las organizaciones de trabajadores y empleadores en este sentido. Este tipo de política debería abordar los elementos mencionados anteriormente y vincular de manera explícita la emigración y la inmigración de mano de obra y capacidades con el funcionamiento del mercado nacional de trabajo y con sus consecuencias para el desarrollo económico y social.

Centrarse en la supervisión de la preparación, el envío al extranjero y la contratación en el extranjero es esencial desde un punto de vista institucional. Un creciente número de países de origen disponen de una oficina de empleo en el exterior, que se encarga, entre otras cosas, de las siguientes tareas:

- Supervisar el trabajo de los agentes de contratación para prevenir las prácticas fraudulentas y de explotación.
- Establecer normas mínimas para el pago de salarios y para las condiciones de trabajo en el exterior.
- Negociar con los países de acogida para ampliar el alcance de sus leyes laborales, y de otras leyes, a todas las categorías de trabajadores migrantes.
- Facilitar los procesos de emigración.
- Resolver controversias entre migrantes y agentes de contratación.
- Recabar información sobre las oportunidades de empleo y examinar futuras oportunidades de empleo en el extranjero.
- Producir estadísticas e investigar sobre la migración laboral para mejorar el acervo de conocimientos y los datos necesarios para la formulación de políticas en este terreno.

Cuando sea posible, las citadas agencias u organismos deben tener su sede en el ministerio de Trabajo para garantizar que hay una coherencia entre las necesidades prioritarias de empleo, la formación y las competencias en el conjunto del mercado laboral nacional.

## 5.4.2 Los países de destino

En los países de destino en los que residen y trabajan los migrantes, los mercados laborales deben ser regulados para garantizar la coherencia y el aprovechamiento productivo de la mano de obra y de las aptitudes de los trabajadores extranjeros y nacionales, así como la protección de los trabajadores y la cohesión social. Por lo general, son necesarias medidas interdependientes en seis áreas:

- Regulación del mercado laboral, que incluya el acceso al empleo, la movilidad laboral y el reconocimiento de las cualificaciones y las aptitudes.
- Protección de los trabajadores migrantes (y nacionales) en el contexto laboral: libertad sindical y derecho a la negociación colectiva, igualdad de trato y no discriminación en lo que se refiere a los términos y condiciones de empleo, salario,

seguridad y salud ocupacional, y acceso a la formación profesional y a los cursos de idiomas e integración.

- Promoción de la cohesión social por medio de medidas que prevengan la discriminación y la xenofobia, que faciliten la unidad familiar y que contribuyan a la integración.
- Bienestar social, entre otras cosas, por medio de la atención médica, la educación, la vivienda y la organización comunitaria.
- Provisión de la cobertura en materia de seguridad social y conservación de los derechos adquiridos de la seguridad social.
- Evitar la detención y criminalización de los migrantes (véase el Capítulo 4).

La coherencia del mercado laboral y la participación productiva de las competencias y la mano de obra extranjeras están estrechamente vinculadas al aseguramiento de las garantías mínimas de protección de los trabajadores migrantes en los países de destino contempladas en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo. La mejor manera de asegurar la protección de los trabajadores migrantes en los países de destino es por medio de la legislación de esos países, encontrando el lugar apropiado en el Código del Trabajo, la legislación relativa al empleo, la legislación en materia de derechos humanos u otras disposiciones para la protección de los ciudadanos extranjeros. Se debe prestar especial atención a la protección de los trabajadores migrantes que participan en programas temporales (o circulares) de migración.

### **Recuadro 5.14 La fiscalización y la mejora de la migración circular en Suecia**

La Comisión de Migración Circular y Desarrollo del Parlamento de Suecia fue creada en 2009 para analizar la relación entre la migración circular, cuando los migrantes abandonan su país de origen y regresan posteriormente, y el desarrollo. La Comisión presentó su informe final sobre la materia en 2011, reafirmando la visión de la migración como un beneficio intrínseco para el Estado, recomendando la aplicación de medidas para suprimir los obstáculos a las diversas formas de migración circular y haciendo hincapié en la protección de los derechos y la elección individual de las políticas. El informe incluyó también una visión amplia de la migración circular que se aplica a todos los migrantes, incluidos los trabajadores extranjeros temporales, los extranjeros con residencia permanente y los ciudadanos suecos que son migrantes en otros países. Las recomendaciones incluyen propuestas de reforma que abarcan todas estas categorías, como la necesidad de una mayor flexibilidad en los permisos de trabajo, mayores esfuerzos para luchar contra los empleadores abusivos, más ayuda para los estudiantes internacionales, medidas para reducir los costes de transferencia asociados a las remesas y más investigación. El informe contribuyó a introducir cambios políticos efectivos a partir de 2014, entre ellos la autorización a los residentes permanentes a residir en otro país hasta un máximo de dos años sin perder sus permisos de residencia en Suecia.

En algunos casos, como se indicó anteriormente, las medidas legislativas nacionales adoptadas en los países de origen también pueden ayudar a proteger a los trabajadores y a sus familiares mientras viven y trabajan en el extranjero, aunque esta responsabilidad recae principalmente en el país de destino.

### 5.4.3 La cooperación internacional

Por definición, y dado su carácter transnacional, la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral internacional requiere de la cooperación entre todos los actores interesados. Esto es algo que está ocurriendo a nivel bilateral, regional y global. Los parlamentarios desempeñan un rol importante para garantizar que los representantes de sus países asumen posiciones claras, uniformes y congruentes que también reflejen el enfoque de la gobernanza de la migración, en especial de la migración laboral, basado en los derechos humanos.

Por lo tanto, es vital que los acuerdos bilaterales y los MdE relativos a la migración laboral estén en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y de migración laboral, que reflejen la situación actual de la migración laboral entre los países concernidos y que sean implementados de manera efectiva. Los principales elementos que deben ser tenidos en cuenta para preparar estos acuerdos bilaterales son enumerados en el Capítulo 2. En algunos países parece no existir el rol de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de estos acuerdos. Por otra parte, los acuerdos existentes en algunas rutas importantes de la migración están siendo complementados de manera creciente por acuerdos entre sindicatos de los países de origen y destino, utilizando como referencia el [Acuerdo modelo de las organizaciones sindicales sobre los derechos de los trabajadores migrantes](#) (en inglés), elaborado por la [Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT \(ACTRAV\)](#).

A nivel regional, la migración laboral o la movilidad son vistas cada vez más como una parte vital del desarrollo económico en los espacios de integración regional, como se examinó en el Capítulo 2. Los interlocutores sociales también desempeñan su papel en estos espacios, como por ejemplo, en la [Comunidad de África Meridional para el Desarrollo \(SADC\)](#), en la formulación del borrador del [Marco de política regional sobre migración laboral para la SADC](#) (en inglés), y en la [Asociación de Naciones del Sudeste Asiático \(ASEAN\)](#), por medio del [Foro de la ASEAN de Mano de Obra Migratoria](#). La gobernanza de la migración laboral es también objeto de debates en procesos consultivos regionales menos formales, como se describió anteriormente. Entre estos debates destaca el [Proceso de Colombo](#), que reúne a 11 países asiáticos de origen, y el [Diálogo de Abu Dabi](#), que incluye a esos mismos países, a los países de destino que son miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y a Yemen, Malasia y Singapur.

La migración laboral y la movilidad, y áreas clave como el rol de las normas internacionales, la manera de reducir los costes de la migración laboral (por ejemplo, el coste de las remesas y la contratación), el reconocimiento de las cualificaciones y las competencias, la conservación de los derechos adquiridos de la seguridad social, también son asuntos destacados en el debate global sobre migración y desarrollo. Esto difícilmente es sorprendente, dado que el empleo y el trabajo en condiciones decentes

se sitúan en el cruce de caminos que une migración y desarrollo. Estos debates se producen principalmente a nivel gubernamental, pero también a nivel interinstitucional en el marco del [Grupo Mundial sobre Migración](#). A continuación se presentan los elementos principales.

## 5.5 La migración y el desarrollo

La migración en el contexto de la globalización conlleva oportunidades, pero también vulnerabilidad y discriminación. Si se priva a los migrantes de sus derechos humanos, incluidos los laborales, la posibilidad de que se beneficien de la migración y de que contribuyan al desarrollo de las sociedades de acogida se verá comprometida. El fomento de los derechos humanos de los migrantes, la inclusión social y la integración les permite desarrollar vidas económicamente productivas y enriquecedoras desde un punto de vista cultural y social. La migración solo puede alcanzar su pleno potencial como posibilitadora del desarrollo cuando se concibe en el marco de los derechos humanos, tanto para los Estados como para los migrantes de manera individual, como seres humanos. Como destacó el Grupo Mundial sobre Migración (GMM) en la [Declaración del Grupo Mundial sobre Migración relativa a los derechos humanos de los migrantes en situación irregular](#) en septiembre de 2010: “La protección de estos derechos no es solo una obligación legal; es, además, una cuestión de interés público que está intrínsecamente relacionada con el desarrollo humano”.

El [primer Diálogo de Alto Nivel \(DAN\) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo celebrado en septiembre de 2006](#) ofreció la oportunidad a los países de abordar estos aspectos pluridimensionales de la migración internacional. El Diálogo dedicó una mesa redonda a examinar las “Medidas para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, y para prevenir y combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas”. El [resumen del Diálogo](#) reconoció las interconexiones intrínsecas entre migración internacional, desarrollo y derechos humanos:

*“Los participantes reconocieron que la migración internacional, el desarrollo y los derechos humanos eran temas que estaban estrechamente relacionados entre sí. El respeto de los derechos y las libertades fundamentales de todos los migrantes era esencial para aprovechar plenamente los beneficios de la migración internacional. Muchos participantes señalaron que algunos grupos vulnerables, como las mujeres y los niños migrantes, necesitaban una protección especial. Se instó a los gobiernos a que ratificaran y aplicaran los principales convenios y convenciones de derechos humanos y otros instrumentos internacionales pertinentes, como la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Los participantes destacaron la necesidad de que los gobiernos hicieran un esfuerzo concertado para*

*combatir la xenofobia, la discriminación, el racismo y la exclusión social dirigidos contra las poblaciones migrantes (párr. 10)”.*

El principal resultado del Diálogo de Alto Nivel fue la creación del [Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo \(FMMD\)](#), que ha proporcionado a los Estados una plataforma amplia para entablar un diálogo y una colaboración informales sobre asuntos de migración y desarrollo, basados en las prácticas señaladas por los Estados.

### **Recuadro 5.15 El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)**

*“El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo es un proceso consultivo voluntario, intergubernamental, no vinculante e informal abierto a todos los Estados Miembros y Observadores de las Naciones Unidas. Se creó con motivo de la propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de la Asamblea General de septiembre de 2006. El Foro está dirigido por gobiernos y Bélgica organiza la primera reunión. Su objetivo es abordar los aspectos, oportunidades y desafíos multidimensionales relacionados con la migración internacional y sus interconexiones con el desarrollo, con el fin de reunir la experiencia gubernamental de todas las regiones, mejorar el diálogo, la cooperación y la asociación, así como fomentar los resultados prácticos orientados a la acción a niveles nacionales, regionales y mundiales. Los gobiernos participantes han designado Puntos Focales Nacionales para coordinar los preparativos relacionados con el Foro”.*

[Modalidades operativas](#), FMMD.

En su condición de proceso consultivo no vinculante e informal, el FMMD ha eludido expresamente producir resultados negociados o “decisiones normativas”. Aunque los contactos informales del FMMD prestan creciente atención a los asuntos relacionados con la migración y los derechos humanos, los debates no se han circunscrito a una perspectiva integral de derechos humanos. Eso, y la ausencia en el FMMD del enfoque basado en los derechos humanos, han suscitado cierta inquietud. En cualquier caso, es importante tener presente el rol que ha desempeñado el FMMD a la hora de cimentar la confianza entre Estados.

En 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas instó a los Estados Miembros, al sistema de las Naciones Unidas, a los organismos internacionales, a la sociedad civil y todos los actores pertinentes (especialmente el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y el GMM) a garantizar que en el segundo Diálogo de Alto Nivel “se analice el vínculo entre la



*migración y el desarrollo de una manera equilibrada e integral que incluya, entre otras, la perspectiva de derechos humanos” (A/RES/67/172).*

El [segundo Diálogo del Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo](#) se celebró en Nueva York los días 3 y 4 de octubre de 2013. El informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre [Migración internacional y desarrollo](#) presentado ante el Diálogo de Alto Nivel contiene un programa de acción de ocho puntos. Es importante que el primer punto tenga que ver con la protección de los derechos humanos de todos los migrantes. En el documento se urge a los Estados Miembros a ratificar todos los instrumentos pertinentes en relación con la migración internacional, y a eliminar la discriminación contra los migrantes. Se presta especial atención a los niños migrantes con respecto a su acceso a la educación y la salud, así como a la elusión de su detención administrativa. También se subraya la necesidad de proteger a los migrantes en situación irregular y se reconoce que fortalecer los canales de migración laboral basándose en las necesidades actuales y proyectadas del mercado de trabajo puede jugar un papel importante en este sentido. El segundo punto de acción tiene que ver con la reducción de los altos costes de la migración laboral, algo que se entiende de manera amplia como relativo al coste de giro de las remesas y las comisiones de contratación, pero también con los costes que se derivan del hecho de que no se puedan conservar los derechos adquiridos de la seguridad social y la omisión del reconocimiento de los títulos académicos, las cualificaciones y las aptitudes de los migrantes. Los seis puntos restantes son todos oportunos de una manera u otra para una mejor gobernanza de la migración internacional, garantizando una mejora de la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, de todos los migrantes.

### **Recuadro 5.16 El Programa de Acción de ocho puntos del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo**

#### **V. Conseguir que la migración funcione: un programa de acción de ocho puntos**

##### **1. Protección de los derechos humanos de todos los migrantes**

111. Se debería alentar a los Estados Miembros a que ratifiquen y apliquen todos los instrumentos internacionales pertinentes relacionados con la migración internacional, entre ellos los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos, los convenios de la OIT, los protocolos contra la trata de personas y el tráfico de migrantes y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Es necesario estudiar alternativas a la reclusión administrativa de los migrantes y evitar la detención de niños migrantes. Los países deberían eliminar todo tipo de discriminación contra los migrantes en materia de condiciones de trabajo y salario, así como en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Los niños migrantes deberían tener el mismo acceso a la educación, y es necesario garantizar a todos los migrantes el acceso a los servicios de atención de la salud.

112. Los Estados Miembros deberían comprometerse a proteger y promover los derechos humanos de los migrantes en todas las etapas del proceso de migración, en particular los migrantes en situación jurídica irregular. Es necesario mejorar el acceso a las vías de migración legales y reflejar las necesidades reales y proyectadas de los mercados de trabajo, a la vez que se tienen en cuenta los requisitos del capital humano en los países de origen y se facilita la unidad familiar.

## **2. Reducción de los costos que representa la migración de trabajadores**

113. Se puede ganar mucho si se reducen los costos relacionados con la migración, como, por ejemplo, los costos de transferencia de las remesas de fondos y los honorarios que se pagan a contratistas, especialmente los trabajadores migratorios poco calificados. Además, los países pueden reforzar los beneficios derivados de la migración si mejoran la transferibilidad de la seguridad social y otros derechos adquiridos, y si fomentan el reconocimiento mutuo de titulaciones, calificaciones y conocimientos especializados.

## **3. Eliminación de la explotación de los migrantes, en particular la trata de personas**

114. Los Estados Miembros deben comprometerse a eliminar toda forma de explotación que afecte a los migrantes, en particular la trata de personas y otras formas contemporáneas de esclavitud. Los ámbitos de acción incluyen disuadir la demanda que fomenta la trata de personas, garantizar la protección de las víctimas, enjuiciar a los autores de los hechos y garantizar que las empresas eliminen el trabajo forzoso de sus cadenas de suministro mundiales.

## **4. Medidas encaminadas a abordar la difícil situación de los migrantes desamparados**

115. No se ha prestado la suficiente atención a la difícil situación en la que se encuentran los migrantes que no pueden regresar a sus países de origen como consecuencia de las crisis humanitarias en sus países de destino o de tránsito. Los Estados Miembros deberían reforzar sus capacidades para asistir a los migrantes y a sus familias en situaciones de crisis, mediante una mejor preparación, una asistencia consular más amplia y la evacuación, el retorno y la reintegración voluntarios asistidos [...].

## **5. Mejora de la percepción pública de los migrantes**

116. Es necesario luchar contra la discriminación, la xenofobia y la intolerancia hacia los migrantes y sus familias mediante una mayor sensibilización pública acerca de las situaciones que viven los migrantes y de sus aportaciones a los países de origen y de destino. Estas acciones podrían fomentarse a través de una asociación entre el sector privado, las asociaciones de trabajadores, la prensa, las instituciones educativas y los propios migrantes, sobre la base de los datos más recientes disponibles y poniendo de relieve los derechos y las responsabilidades de los migrantes y los no migrantes.

## **6. Integración de la migración en la agenda para el desarrollo**

117. La migración supone una prueba de relevancia para el debate sobre el desarrollo y de gobernanza justa y efectiva que requiere acciones coordinadas, no solo entre los Estados, sino también a todos los niveles del gobierno. Los Estados Miembros deberían incorporar la migración en los planes nacionales de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y los programas y políticas sectoriales pertinentes. La comunidad internacional debe definir un conjunto de objetivos e indicadores comunes para supervisar la aplicación de las medidas destinadas a mejorar los beneficios y abordar los problemas de la migración internacional, para su examen en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015 [...].

## **7. Fortalecimiento de la base informativa sobre la migración**

119. Los Estados Miembros deberían fomentar la formulación de políticas con base empírica e invertir en la recopilación de datos, investigación y desarrollo de la capacidad con respecto a la migración y sus efectos en las personas, las comunidades y las sociedades. [...] Se debería fomentar la utilización de objetivos e indicadores mensurables para supervisar la protección de los migrantes y las violaciones de sus derechos humanos.

## **8. Mejora de las asociaciones y de la cooperación en el ámbito de la migración**

120. Ningún país puede ocuparse por sí solo de la migración internacional. Los interesados han desarrollado numerosas ideas sobre el modo en que los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil pueden crear asociaciones relativas a las políticas de movilidad que reduzcan la discriminación contra los migrantes y protejan sus derechos; reducir los costos sociales y económicos de la migración; ampliar las oportunidades para que los migrantes inviertan sus ganancias de manera más productiva e intercambien sus conocimientos; y conseguir que los migrantes y las organizaciones de la diáspora mejoren el desarrollo en sus comunidades de origen y de destino.

121. Es necesario reforzar una cooperación y un diálogo en materia de migración que involucre a las Naciones Unidas, la OIM y las comunidades económicas regionales. El Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo y los procesos de consulta regionales pueden ser un complemento útil para esos mecanismos intergubernamentales oficiales.

**Migración internacional y desarrollo**, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, Asamblea General de las Naciones Unidas, 68º período de sesiones, A/68/190 (25 de julio de 2013), págs. 23 a 25.

En el propio Diálogo de Alto Nivel, la Asamblea General aprobó una histórica Declaración consensuada (véase el Anexo III) que reconoce claramente la dimensión de derechos humanos de la migración internacional. En la Declaración, los Estados Miembros reafirman *“la necesidad de promover y proteger de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, en especial los de las mujeres y los niños,*

*y de ocuparse de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo a escala internacional, regional o bilateral y la aplicación de un enfoque integral y equilibrado*" (párr. 10). Los Estados Miembros también ponen de relieve *"la necesidad de respetar y promover las normas internacionales del trabajo, según proceda, y de respetar los derechos de los migrantes en sus lugares de trabajo"* (párr. 14).

El segundo Diálogo de Alto Nivel llegó en un momento importante de los preparativos de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. La [Declaración del Milenio de las Naciones Unidas](#) instó a los Estados a *"adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias"* (8 de septiembre de 2000, A/RES/55/2, párr. V. 25, quinto inciso). Como se indicó anteriormente, los Estados Miembros reconocieron en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel: *"la importante contribución de la migración al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y reconocemos también que la movilidad humana es un factor clave para el desarrollo sostenible que ha de tomarse debidamente en cuenta en la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015"* (párr. 8). Se puede encontrar otra expresión reciente de consenso sobre la necesidad de proteger con eficacia los derechos humanos de todos los migrantes y de cooperar a nivel internacional en [El futuro que queremos](#), el documento resultante de la [Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20](#). Este documento hace un llamamiento a los Estados a que

*promuevan y protejan de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, en especial los de las mujeres y los niños, y se ocupen de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo a nivel internacional, regional o bilateral y un enfoque integral y equilibrado, reconociendo las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes, evitando aplicar enfoques que puedan aumentar su vulnerabilidad.* (27 de julio de 2012, A/RES 68/288, Anexo, párr. 157)

Por lo tanto, es crucial vincular plenamente el debate sobre migración internacional y desarrollo a tres principios fundamentales de la agenda para el desarrollo después de 2015: *derechos humanos, igualdad y sostenibilidad*. Estos principios fueron reconocidos en el informe [El Futuro que Queremos para Todos](#) (págs. 32 a 35), presentado en junio de 2012 al Secretario General por el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Después de 2015. El Grupo de Trabajo sobre Migración, Derechos Humanos y Género del GMM, copresidido por la OACDH, el UNICEF y ONU-Mujeres, y con participación de otros organismos como la OIT, la OIM, el ACNUR, la UNESCO, la UNODC y la OMS, preparó un documento de posición sobre [La integración de los migrantes en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015](#) (en inglés) en el que se aboga por la integración de los migrantes en la agenda sobre la base de los tres principios fundamentales mencionados.

## Recuadro 5.17 La integración de los migrantes en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015

### I. Un enfoque triple para incluir a los migrantes en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015

La nueva agenda para el desarrollo debería ser válida universalmente y no excluir a nadie. Debería poner el acento en la promoción y la protección de los derechos humanos de todos los grupos marginados, entre otras cosas, a través del empoderamiento y la integración de los migrantes independientemente de su situación o circunstancias.

- *La agenda posterior a 2015 podría promover la igualdad como un objetivo en sí mismo, con atención especial a los grupos más marginados, como los migrantes en riesgo de discriminación y exclusión, con el objetivo de lograr un desarrollo más inclusivo y verdaderamente sostenible.*
- *La agenda posterior a 2015 podría establecer objetivos específicos que tengan en cuenta las necesidades de los migrantes según las áreas de objetivos correspondientes.*
- *La agenda posterior a 2015 podría garantizar un desglose sistemático de los indicadores en función del estatus migratorio (por ejemplo, nacionalidad y estatus migratorio) que se sume al desglose por edad y género en todos los objetivos pertinentes.*

La agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 debe garantizar que los objetivos se ajustan al concepto de libertad para vivir sin temor y de libertad para vivir sin miseria, poniendo el acento en la seguridad personal, la administración de justicia y la participación pública. Es importante reseñar que el documento resultante de la [Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible](#) (2012) también reconoció que el desarrollo sostenible exige la implicación significativa y la participación activa de todos los grupos afectados, incluidos los migrantes (párr. 43).

### II. ¿Por qué se debería incluir a los migrantes en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015?

Una sociedad inclusiva y equitativa tiene más posibilidades de ser sostenible. Las desigualdades y la exclusión dañan no sólo a los individuos más desfavorecidos, sino a la sociedad en su conjunto. Las sociedades que son muy desiguales tienden a crecer con más lentitud que aquellas que tienen bajas desigualdades de ingresos, tienen menos éxito a la hora de conseguir un crecimiento sostenido y se recuperan con mayor lentitud de las recesiones económicas. La exclusión de un gran número de personas de los recursos y bienes productivos, de la salud, de la alimentación adecuada, del agua potable y los servicios sanitarios, de la educación de calidad, del trabajo decente, de la cualificación, de la tecnología y de la vida cultural tiene como resultado la reducción y el derroche del potencial humano. Las dinámicas de poder y exclusión que tienen sus raíces en la pobreza pueden combatirse abordando de manera directa las desigualdades concretas y sus causas [...].

Las leyes, políticas, normas sociales y actitudes discriminatorias excluyen a determinados grupos de participar plenamente y en igualdad en todos los aspectos de la vida. No todos los migrantes son marginados o excluidos, pero la falta de un vínculo de ciudadanía en el país de residencia, unido a otros factores como la discriminación por nacionalidad, residencia legal, sector laboral, sexo, edad, identidad lingüística o religiosa, y otras circunstancias como la apatridia, hacen que determinados grupos e individuos migrantes sean más vulnerables a un trato desigual y que queden excluidos del desarrollo. Si bien las dimensiones y características concretas de las desigualdades varían según los países, en casi todas las regiones son muy claras las imágenes recurrentes de las desigualdades que sufren numerosos grupos de migrantes, como los migrantes en situación irregular, los trabajadores migrantes de baja cualificación, las mujeres migrantes, entre ellas las que trabajan en sectores concretos como el trabajo doméstico, los trabajadores migrantes en sectores como la construcción y las pesquerías, y los niños y adolescentes migrantes.

El abuso y la explotación de los migrantes en situaciones particularmente vulnerables son frecuentemente prevalentes, y los migrantes que necesitan protección tienen muchas probabilidades de que se les niegue el acceso a mecanismos efectivos, como los procedimientos de solicitud de asilo. Las desigualdades son también un factor clave de la migración precaria (desde los países de origen, así como en lo que se refiere a los posteriores desplazamientos desde los países de tránsito), que pueden tener consecuencias graves, y a menudo trágicas, para los derechos humanos de los migrantes en situación de tránsito. Reparar la discriminación y las desigualdades será esencial si se quiere compartir las oportunidades globales del progreso con quienes están en una situación de mayor necesidad.

Finalmente, y con miras a garantizar la integración efectiva de los migrantes, la agenda para el desarrollo sostenible debería guardar relación con la gobernanza de la migración basada en los derechos humanos. Aunque los acuerdos internacionales se suelen elaborar para facilitar la circulación de bienes y capitales a través de las fronteras, la circulación transfronteriza de personas se gobierna peor, y a menudo ocurre en ausencia de normas efectivas basadas en derechos. [...] Se deberían crear canales suficientes para la circulación regular de los migrantes, que respondan de manera adecuada a la demanda, entre otras cosas, de trabajadores migrantes y de los procesos de reunificación familiar. Medidas políticas como éstas podrían reducir la necesidad de los migrantes de recurrir a canales irregulares y el riesgo de convertirse en presa de los traficantes y de otros facilitadores de la circulación en condiciones de abuso.

### III. Una cuestión de datos

La grave carencia de recopilación de datos y de desglose por estatus migratorio oculta situaciones de exclusión y desigualdad, y dificulta la capacidad de medir los avances logrados y de dismantelar pautas arraigadas de discriminación. Cuando un grupo de personas es excluido social, económica y políticamente, o cuando las violaciones crónicas de los derechos humanos no son reconocidas por el Estado, la información pertinente queda sistemáticamente sin recabar, generando un círculo vicioso de exclusión. La experiencia ha demostrado que las cuestiones relacionadas con los migrantes tienden a convertirse en ángulos muertos cuando se establecen las prioridades, se definen las políticas o se asignan los presupuestos, resultando en carencias en materia de seguimiento y rendición de cuentas. [...] Es importante que una nueva agenda para el desarrollo sostenible aliente a los actores clave a buscar nuevas e innovadoras fuentes de dato con las cuales se pueda medir y fiscalizar los pasos dados en pro del desarrollo de todos los migrantes, incluidos los migrantes en situación irregular. Además, para garantizar la visibilidad tanto de las mujeres como de los hombres en la migración, toda la información debería desglosarse por sexo.

La integración de los migrantes en la agenda para el desarrollo después de 2015 (en inglés), Grupo de Trabajo sobre Migración, Derechos Humanos y Género del GMM, documento de posición, mayo de 2014 [no se incluyen las notas a pie de página].

#### Recuadro 5.18 La migración y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La migración ocupa un lugar destacado en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. En particular, en la esfera del ODS 8, por el cual se busca promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, la meta 8.8 fija la necesidad de “proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”. En el ODS 10 (“reducir la desigualdad en los países y entre ellos”) se establecen otras dos metas que guardan relación expresa con el problema de la migración; a saber:

- Meta 10.7 – Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
- Meta 10.c – De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%.

En el ODS 17 (“Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”) figura la meta 17.18, en la que se propugna “mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo [...] para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por [entre otras cosas] estatus migratorio”.

En los ODS se da cabida asimismo a otras metas que poseen idéntica importancia para los migrantes y el disfrute de los siguientes derechos: a la protección social (1.3); una alimentación sana, nutritiva y suficiente (2.1); la salud (3.8); la educación (4.1 a 4.5); el acceso universal y equitativo al agua potable y el saneamiento e higiene adecuados y equitativos (6.1 y 6.2); el empleo pleno y productivo y el trabajo decente (8.5); y la igualdad de acceso a la justicia (16.3), sin trabas discriminatorias y de manera participativa (10.2 y 10.3). El uso de lenguaje integrador en dichas metas (particularmente, la mención a “todos”) pone de manifiesto que nadie queda excluido, incluso los migrantes.

Además, en la agenda de acción de la financiación para el desarrollo se reconoce, entre otras cosas:

- La contribución positiva de los migrantes para el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible en los países de origen, tránsito y destino, y se menciona expresamente la función que cumplen las remesas de los trabajadores migratorios.
- La necesidad de la cooperación en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, y el pleno respeto de los derechos humanos.
- La necesidad de promover y proteger efectivamente los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, especialmente los de las mujeres y los niños, sea cual sea su estatus migratorio.

**Fuente:**

- [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible](#) (A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015).
- Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba, Addis Abeba, 13 a 16 de julio de 2015, (A/CONF.227/L.1), párrs. 40 y 111.



## Conclusión

Los debates multilaterales sobre la gobernanza de la migración internacional a lo largo de los años han tendido a centrarse en sus repercusiones en el desarrollo. Pero aunque los debates en esa vía han sido fructíferos, la importancia y la centralidad de la perspectiva de derechos humanos no deberían pasarse por alto. Ver la migración a través de este prisma es crucial en sí mismo, así como en el contexto del vínculo migración-desarrollo, porque los derechos humanos son intrínsecos a todos los seres humanos, independientemente de su valor como “unidades de trabajo” o “agentes de desarrollo”. Esto se expresa de la manera más elocuente en uno de los principios consagrados en la [Declaración de Filadelfia](#) (véase el Capítulo 2), aprobada hace 70 años en forma de anexo de la Constitución de la OIT: “el trabajo no es una mercancía”. En este contexto, es importante recordar cuál es el reto central de la agenda para el desarrollo después de 2015, señalado en el informe del equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, [El futuro que queremos para todos](#): “*garantizar que la globalización se convierta en una fuerza positiva para todos los pueblos del mundo de ésta y de futuras generaciones*” (pág. i). Los parlamentarios pueden desempeñar, por lo tanto, un rol importante a la hora de garantizar que esta agenda y su implementación presten la debida atención a la integración de los migrantes, y que los principios de derechos humanos se recogen de manera adecuada en la gobernanza de la migración internacional.

## Lista de verificación para parlamentarios

### ¿Qué medidas pueden adoptar los parlamentarios para mejorar la gobernanza de la migración basada en los derechos humanos a nivel local, regional, nacional e internacional?

- ☑ Los parlamentarios deben reconocer la importancia de un **diálogo inclusivo sobre migración** y fomentarlo.
  - La gobernanza de la migración no es solo una cuestión que compete a los gobiernos o a los Estados, sino que implica también a diversos actores, como los ministerios correspondientes (por ejemplo, Trabajo, Asuntos Exteriores, Interior, Educación y Asuntos Sociales), los propios parlamentarios, las instituciones nacionales de derechos humanos, las autoridades locales y regionales, los organismos internacionales y los actores no gubernamentales, como las organizaciones que representan a los trabajadores y los empleadores. Las ONG, la diáspora y las asociaciones de migrantes también deberían ser consultados.
  - Los parlamentarios deberían **comunicarse con el mayor número posible de actores.**
- ☑ Los parlamentarios deberían abogar por más gobernanza de la migración. Mejorar la cooperación y la coordinación en materia de migración no limita la soberanía nacional; al contrario, la soberanía puede verse más limitada por una insuficiente gobernanza de la migración, y por un sistema fragmentado y apenas reglamentado, con múltiples actores que a menudo compiten entre sí.
- ☑ Los parlamentarios deberían proponer debates y ser informados de debates, y se les debería exigir que avalaran las siguientes herramientas de gobernanza de la migración, con el debido respeto a las consideraciones relativas a los derechos humanos:
  - acuerdos bilaterales y MdE menos formales y no vinculantes, como los relativos a la migración laboral, que incluyan la contratación y el trato de trabajadores migrantes en sectores concretos de la economía (por ejemplo, el trabajo doméstico);
  - acuerdos y políticas a nivel regional para facilitar la movilidad de las personas dentro de una región o subregión, incluida la movilidad con fines de empleo.
- ☑ Los parlamentarios también tienen que estar al tanto, y ser destinatarios, de los informes de los gobiernos relativos a su participación en los procesos gubernamentales informales sobre migración, como los procesos consultivos regionales (PCR) y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD).
- ☑ Los parlamentarios pueden desempeñar un papel importante a la hora de alentar a los gobiernos a debatir sobre migración en el seno del sistema de las Naciones Unidas, lo que posibilitaría beneficiarse de:

- acción normativa y la supervisión normativa por los mecanismos de supervisión de las Naciones Unidas y la OIT;
  - diálogo y cooperación sobre migración basados en los derechos humanos;
  - ayuda técnica y desarrollo de capacidades;
  - acervo de conocimientos.
- ☑ Los parlamentarios deben respaldar el trabajo de las instituciones nacionales de derechos humanos y abogar por la introducción de indicadores sobre los derechos humanos de los migrantes, contribuyendo consecuentemente a planificar y mejorar la implementación del derecho internacional de los derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo a nivel nacional con respecto a todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio.
- ☑ Se alienta a los parlamentarios a defender la inclusión de objetivos con respecto a los migrantes y la migración, de acuerdo con los correspondientes objetivos de desarrollo sostenible después de 2015 (por ejemplo, el trabajo en condiciones decentes, la reducción de la desigualdad y las sociedades pacíficas), el desglose sistemático de los indicadores por estatus migratorio (incluida la nacionalidad), y la garantía de que la implementación de la agenda de desarrollo después de 2015 presta la debida atención a los derechos humanos de los migrantes.



# Bibliografía

## **Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)**

*Los derechos fundamentales de los migrantes en situación irregular en la Unión Europea*, FRA, Viena, noviembre de 2011. Disponible (en inglés) en: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/fundamental-rights-migrants-irregular-situation-european-union>

## **Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI)**

*Las migraciones en un mundo interconectado: nuevas orientaciones para actuar*, CMMI, octubre de 2005. Disponible en: <http://www.unav.edu/documents/4889803/4445a271-b02a-44d4-b0e5-887dc5ab516f>

## **Comité Directivo Internacional de la Campaña mundial para la ratificación de la Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios**

*Guía de la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, Ginebra, abril de 2009.

Disponible (en inglés) en: <http://www.ohchr.org/Documents/Press/HandbookFINAL.PDF>

## **Estudio trimestral sobre refugiados. Número especial sobre derechos humanos y movilidad**

Vol. 28, N° 4, 2010. Contenido y extractos disponibles en inglés en: <http://rsq.oxfordjournals.org/content/28/4.toc>

## **Foro de Asia y el Pacífico**

*Promover y proteger los derechos de los trabajadores migrantes. La función de las instituciones nacionales de derechos humanos*, Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico, Sídney, agosto de 2010. Disponible (en inglés) en: <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/Documents/APF%20publication%20-%20promoting%20and%20protecting%20the%20rights%20of%20migrant%20workers.pdf>

## **Grupo Mundial sobre Migración (GMM)**

*Migración internacional y derechos humanos. Desafíos y oportunidades en el umbral del 60° aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, GMM, octubre de 2008, Disponible (en inglés) en: [http://www.globalmigrationgroup.org/sites/default/files/uploads/documents/Int\\_Migration\\_Human\\_Rights.pdf](http://www.globalmigrationgroup.org/sites/default/files/uploads/documents/Int_Migration_Human_Rights.pdf)

## **Naciones Unidas**

*Migración internacional y desarrollo*, Informe del Secretario General, Asamblea General de las Naciones Unidas, 68° período de sesiones, A/68/190 (3 de agosto de 2012). Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/408/51/PDF/N1340851.pdf?OpenElement>

*Tendencias de la población migrante internacional: revisión de 2013*, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, base de datos de la ONU POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013. Disponible (en inglés) en: <http://esa.un.org/unmigration/TIMSO2013/migrantstocks2013.htm>

*Declaración y Programa de Acción de Durban*, Naciones Unidas, Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 8 de septiembre de 2001. Disponible en: <http://www.un.org/es/durbanreview2009/ddpa.shtml>

## **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH)**

*Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*, Naciones Unidas, octubre de 2014. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf)

*Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2014. Disponible (en inglés) en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_en.pdf)

*Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, Naciones Unidas, Ginebra, 2013. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR\\_improvingHR\\_ReporsPt.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_ReporsPt.pdf)

*Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, OACDH, Nueva York y Ginebra, 2012. Disponible en español, francés e inglés en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf)

*La Convención internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité*, Folleto informativo N° 24 (Rev.1), OACDH, Nueva York y Ginebra, 2006. Disponible en árabe, chino, español, francés e inglés en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet24Rev.1sp.pdf>

*Los derechos de los no ciudadanos*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006. Disponible en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/noncitizenssp.pdf>

## **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

*Informe sobre las migraciones en el mundo 2008: La gestión de la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución*, OIM, Ginebra, 2008. Disponible en español, francés e inglés en: <http://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2008-la-gestion-de-la-movilidad-laboral-en-una?language=en>

## **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

*Migración equitativa: Un programa de la OIT*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª reunión, Informe 1(B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_243900.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_243900.pdf)

*Migración laboral internacional: Un enfoque basado en los derechos*, OIT, Ginebra. 2013. Disponible en: [http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_173386/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_173386/lang--es/index.htm)

*En busca de trabajo decente. Los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: un manual para sindicalistas*, OIT, Oficina de Actividades para los Trabajadores

(ACTRAV), Ginebra, 2009. Disponible en: [http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_116801/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_116801/lang--es/index.htm)

*Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, OIT, Ginebra, 2007. Disponible en: [http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS\\_178678/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_178678/lang--es/index.htm)

*Informe VI. En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, junio de 2004, OIT, Ginebra. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/reports.htm>

## **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), OIM y OIT**

*Manual sobre la elaboración de políticas de migración laboral eficaces*, OSCE-OIM-OIT, Viena, 2006, 2007 (edición mediterránea). Disponible en árabe, francés, inglés y ruso. Véase, respectivamente: <http://www.osce.org/eea/19242> y <http://www.osce.org/eea/29630?download=true>

## **OSCE y OIT**

*Fortalecer la gobernanza de la migración*, OSCE-OIT, Viena y Ginebra, 2010. Disponible (en inglés) en: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS\\_150031/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS_150031/lang--en/index.htm)

## **Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados (PICUM)**

*Diez Maneras de Proteger a los Trabajadores Inmigrantes en Situación Irregular*, PICUM, Bruselas, 2005. Disponible en: <http://picum.org/picum.org/uploads/publication/Diez%20Maneras%20de%20Proteger%20a%20los%20Trabajadores%20Inmigrantes%20en%20Situacion%20Irregular.pdf>

## **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes**

*Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau: Explotación laboral de los migrantes*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 26º período de sesiones, A/HRC/26/35 (3 de abril 2014). Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Pages/ListReports.aspx>

*Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes: Un marco de derechos humanos para la gobernanza mundial de la migración*, Asamblea General de las Naciones Unidas, 68º período de sesiones, A/68/283 (7 de agosto de 2013).

*Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau. Privación de libertad de migrantes en situación irregular*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 20º período de sesiones, A/HRC/20/24 (2 de abril de 2012).

**Taran, P. (ed.) con I. Ivakhnyuk, M. da Conceição, P. Ramos y A. Tanner**

*Migración económica, cohesión social y desarrollo: Hacia un enfoque integral* (en inglés), Consejo de Europa, Estrasburgo, 2009.

**Unión Interparlamentaria (UIP) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)**

*Manual para Parlamentarios. Protección de los refugiados. Guía del derecho internacional de refugio*, UIP-ACNUR, Ginebra, 2001. Disponible en árabe, español, francés, inglés, portugués y ruso en: [http://www.ipu.org/english/handbks.htm#HR\\_guide](http://www.ipu.org/english/handbks.htm#HR_guide)

**UIP y ACNUR**

*Nacionalidad y apatridia. Manual para Parlamentarios*, UIP-ACNUR, Ginebra, 2008. [http://www.ipu.org/english/handbks.htm#HR\\_guide](http://www.ipu.org/english/handbks.htm#HR_guide)

**UIP y OACDH**

*Derechos Humanos. Manual para Parlamentarios*, UIP-OACDH, Ginebra, 2005. Disponible en árabe, español, francés e inglés en [http://www.ipu.org/english/handbks.htm#HR\\_guide](http://www.ipu.org/english/handbks.htm#HR_guide)

**UIP, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y UN.GIFT (Iniciativa Mundial para Luchar contra la Trata de Personas)**

*La lucha contra la trata de personas. Manual para Parlamentarios*, UIP-UNODC, Ginebra, 2009. Disponible en español en: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Handbook\\_for\\_Parliamentarians\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Handbook_for_Parliamentarians_Spanish.pdf)



# Anexo I.

## Declaración de la ASEAN sobre la protección y la promoción de los derechos de los trabajadores migrantes

[...] **RECORDANDO** también la Declaración Universal de Derechos Humanos [...], así como otros instrumentos internacionales pertinentes a los que se han adherido todos los Países Miembros de la ASEAN [...];

[...] **CONFIRMANDO** nuestra responsabilidad compartida de hacer realidad una visión de una Comunidad de la ASEAN segura y próspera a través de la mejora de la calidad de vida de sus pueblos y del fortalecimiento de sus identidades culturales hacia una ASEAN centrada en la gente, a través, entre otras cosas, de medidas sobre la protección y la promoción de los derechos de los trabajadores migrantes;

**RECONOCIENDO** las contribuciones de los trabajadores migrantes a la sociedad y a la economía tanto de los Estados receptores como de origen de la ASEAN;

**RECONOCIENDO** además la soberanía de los Estados en la determinación de su propia política migratoria relativa a los trabajadores migrantes, incluida la decisión sobre el ingreso a su territorio y en qué condiciones pueden permanecer los trabajadores migrantes;

**RECONOCIENDO** las preocupaciones legítimas de los Estados receptores y de origen sobre los trabajadores migrantes, así como la necesidad de adoptar políticas migratorias adecuadas e integrales sobre los trabajadores migrantes;

**RECONOCIENDO** también la necesidad de tratar los casos de abuso y violencia contra los trabajadores migrantes cuando se dé el caso; [...]

**POR LA PRESENTE, DECLARA LO SIGUIENTE:**

### PRINCIPIOS GENERALES

1. Tanto los Estados receptores como los de origen deberán fortalecer los pilares políticos, económicos y sociales de la Comunidad de la ASEAN promoviendo en plenitud el potencial y la dignidad de los trabajadores migrantes en un entorno de libertad, igualdad y estabilidad conforme a las leyes, normativas y políticas de los respectivos Países Miembros de la ASEAN;
2. Por razones humanitarias, los Estados receptores y de origen cooperarán estrechamente para resolver los casos de los trabajadores migrantes que, por razones ajenas a su voluntad, han pasado a estar indocumentados;
3. Los Estados receptores y de origen deberán tener en cuenta los derechos fundamentales y la dignidad de los trabajadores migrantes y de sus familiares que ya residen con ellos, sin socavar la aplicación por los Estados receptores de sus leyes, reglamentos y políticas; y

4. Nada de lo incluido en la presente Declaración podrá ser interpretado en el sentido de que implique la regularización de la situación de los trabajadores migrantes que están indocumentados.

## **OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS RECEPTORES**

De conformidad con las leyes, reglamentos y políticas vigentes de los Estados receptores respectivos, los Estados receptores:

5. Intensificarán los esfuerzos para proteger los derechos humanos fundamentales, promoverán los derechos humanos fundamentales y defenderán la dignidad humana de los trabajadores migrantes; [...]

7. Facilitarán el acceso a recursos y soluciones mediante la información, la formación y la educación, el acceso a la justicia y el acceso a los servicios de bienestar social según proceda y de conformidad con la legislación del Estado receptor;

8. Promoverán una protección equitativa y apropiada del empleo, del pago de salarios y del acceso adecuado a unas condiciones decentes de vida y de trabajo para los trabajadores migrantes;

9. Proporcionarán a los trabajadores migrantes que sean víctimas de discriminación, abuso, explotación y violencia un acceso adecuado al sistema legal y judicial de los países receptores; y

10. Facilitarán el ejercicio de las funciones consulares a las autoridades consulares y diplomáticas de los Estados de origen cuando un trabajador migrante sea arrestado, condenado a una pena de prisión u objeto de cualquier forma de detención o privación de libertad, de conformidad con las leyes y normativas del Estado receptor y de acuerdo con la Convención de Viena sobre relaciones consulares.

## **OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DE ORIGEN**

De conformidad con las leyes, reglamentos y políticas vigentes de los respectivos Estados de origen, los Estados de origen:

11. Incrementarán las medidas relacionadas con la promoción y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes;

12. Velarán por brindar a sus ciudadanos acceso al empleo y a oportunidades de medios de vida con el fin de facilitar una solución sostenible que evite la migración de trabajadores;

13. Elaborarán políticas y procedimientos para facilitar aspectos de la migración de trabajadores, entre ellos la contratación, la preparación para el envío al extranjero y la protección de los trabajadores migrantes cuando están en el extranjero, así como la repatriación y la reintegración en los países de origen; y

14. Establecerán y promoverán prácticas jurídicas para reglamentar la contratación de trabajadores migrantes y para eliminar las malas prácticas en la contratación mediante contratos legales y válidos, la reglamentación y acreditación de las agencias de contratación y de los empleadores, y la elaboración de una lista negra de agencias negligentes/ilícitas.

## **COMPROMISOS DE LA ASEAN**

A los efectos de proteger y promover los derechos de los trabajadores migrantes, y en conformidad con las leyes, reglamentos y políticas nacionales, los Países Miembros de la ASEAN:

15. Promoverán el empleo decente, humano, productivo, digno y remunerado para los trabajadores migrantes;

16. Crearán e implementarán programas de desarrollo de los recursos humanos y programas de reintegración para los trabajadores migrantes en sus países de origen;

17. Adoptarán medidas concretas para prevenir o reprimir el contrabando y tráfico de personas, entre otras cosas, mediante la imposición de sanciones más severas a quienes estén involucrados en estas actividades;

18. Facilitarán el intercambio de información en cuestiones relacionadas con los trabajadores migrantes, con el objetivo de mejorar las políticas y los programas relacionados con los trabajadores migrantes tanto en los Estados de origen como en los receptores; [...]

22. Encomendarán a los órganos pertinentes de la ASEAN el seguimiento de la Declaración y el desarrollo de un instrumento de la ASEAN sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, [...]

**ELABORADA** en Cebú, Filipinas [13 de enero de 2007].



## Anexo II.

# Artículo 16 de la ICRMW y su aplicación a los trabajadores migratorios y sus familiares en situación irregular

### Protección contra la detención o prisión arbitraria

23. El artículo 16 protege el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a la libertad y seguridad personales (párr. 1) y dispone que la verificación de la identidad de los trabajadores migratorios debe ceñirse a los procedimientos establecidos por la ley (párr. 3). El artículo 16, párrafo 4, complementa al artículo 9, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, añadiendo que los trabajadores migratorios y sus familiares no serán sometidos, "individual o colectivamente", a detención o prisión arbitraria. Para no ser arbitraria, la detención o prisión de los trabajadores migratorios o de sus familiares, incluidos aquellos que estén en situación irregular, deberá estar prescrita por ley, perseguir un fin legítimo en virtud de la Convención, y ser necesaria en esas circunstancias concretas y proporcional al fin legítimo que se persiga.

24. El Comité considera que no constituyen delito el cruce de la frontera de un país sin la debida autorización o documentación ni la permanencia en un país una vez vencido el plazo autorizado. [...] La entrada y estancia irregulares en un país pueden constituir infracciones administrativas, pero no son en sí mismas delitos contra las personas, los bienes o la seguridad nacional. [Véase el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/20/24), párr. 13] [...]

26. En opinión del Comité, las medidas privativas o no privativas de la libertad que restrinjan el derecho a esa libertad deberán tener carácter excepcional y estar basadas, en todos los casos, en evaluaciones exhaustivas e individuales. [...] El principio de proporcionalidad exige a los Estados partes que procedan a la detención de los trabajadores migratorios únicamente como medida de último recurso y que den prioridad a alternativas menos coercitivas, especialmente medidas no privativas de libertad, cuando estas basten para lograr el fin que se persiga. En cualquier caso deberá aplicarse la medida menos restrictiva e intrusiva posible a cada caso concreto.

27. La detención administrativa de los migrantes que inicialmente es lícita y no arbitraria puede tornarse arbitraria si se prolonga una vez transcurrido el período que el Estado parte puede justificar debidamente. Para evitar que esto ocurra, debe establecerse por ley un plazo máximo de detención administrativa, al término del cual el detenido ha de ser puesto en libertad automáticamente, a menos que pueda justificarse la necesidad de retenerlo. [...] En caso de que una orden de expulsión no pueda ser ejecutada por razones que escapen al control del trabajador migratorio

detenido, la persona deberá ser puesta en libertad para evitar que su detención pueda prolongarse indefinidamente.

28. El artículo 16, párrafo 5, impone a los Estados partes la obligación de informar a los trabajadores migratorios y a sus familiares que sean detenidos, en el momento de su detención, de las razones de la misma y, en la medida de lo posible, en un idioma que entiendan. Además, se les notificarán sin demora, en un idioma que comprendan, las acusaciones formuladas en su contra. [...]

29. Conforme al artículo 16, párrafo 6, las garantías de ciertos derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares que se encuentren detenidos o en prisión preventiva son aplicables a toda persona sospechosa de la comisión de un delito.

30. El artículo 16, párrafo 7, prevé el derecho de los trabajadores migratorios privados de libertad a comunicarse con las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen o las de otro Estado que represente sus intereses. [...]

32. El artículo 16, párrafo 8, prevé el derecho de todos los trabajadores migratorios y sus familiares que sean privados de libertad mediante detención o prisión a recurrir a un tribunal a fin de que este pueda pronunciarse sin demora sobre la legalidad de su detención. Si el tribunal dictamina que la detención es ilegal, debe ordenar la puesta en libertad del trabajador migratorio. [...]

33. El Comité considera que toda persona detenida y privada de libertad por motivos exclusivamente relacionados con cuestiones de inmigración debe ser llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, a fin de que examine la legalidad de la detención o la reclusión, así como la necesidad de mantener esas medidas, y ordene la puesta en libertad sin condiciones del detenido y/o la aplicación de medidas menos coercitivas, en su caso. [...] El trabajador migratorio deberá tener acceso a asesoramiento jurídico y a representación legal, de forma gratuita si es necesario, para poder recurrir la legalidad de la detención. Nunca debería recluirse a niños, y en particular si se trata de niños no acompañados o separados de su familia, por motivos relacionados exclusivamente con temas de inmigración.

34. El artículo 16, párrafo 8, de la Convención dispone que los trabajadores migratorios que incoan tales procedimientos tienen derecho a recibir la asistencia, gratuita de ser necesario, de un intérprete cuando no puedan entender o hablar el idioma utilizado. [...]

35. Conforme al artículo 16, párrafo 9, los trabajadores migratorios y sus familiares que hayan sido víctimas de detención o prisión ilegal tendrán derecho a exigir una indemnización. [...]

[Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares](#), Comité sobre los Trabajadores Migratorios, Doc. ONU, CMW/C/GC/2 (28 de agosto de 2013).

## ANEXO III.

# Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo

*La Asamblea General,*

*Aprueba* la siguiente declaración:

Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo

Nosotros, los representantes de los Estados y Gobiernos reunidos en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York los días 3 y 4 de octubre de 2013 con ocasión del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo,

1. Reconocemos que la migración internacional es una realidad pluridimensional que incide sobremanera en el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino y, en ese contexto, reconocemos que la migración internacional es una cuestión intersectorial que debe abordarse de forma coherente, amplia y equilibrada, integrando el desarrollo con la debida consideración a las dimensiones social, económica y ambiental y respetando los derechos humanos;
2. Reconocemos la importante contribución de los migrantes y la migración al desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, así como la compleja interrelación entre la migración y el desarrollo;
3. Decidimos trabajar en pro de un programa eficaz e inclusivo sobre la migración internacional que integre el desarrollo y respete los derechos humanos mejorando el desempeño de las instituciones y los marcos existentes y colaborando de manera más efectiva en los planos regional y mundial con todas las partes interesadas en la cuestión de la migración internacional y el desarrollo;
4. Reafirmamos nuestro compromiso de responder a las oportunidades y los desafíos que plantea la migración internacional para los países de origen, tránsito y destino;
5. Reconocemos la necesidad de la cooperación internacional para hacer frente, de manera integral y amplia, a los desafíos de la migración irregular a fin de que la migración sea segura, ordenada y regular, con pleno respeto de los derechos humanos;
6. Reconocemos la necesidad de fortalecer las sinergias entre la migración internacional y el desarrollo a nivel mundial, regional y nacional;
7. Reconocemos los esfuerzos realizados por la comunidad internacional para abordar aspectos pertinentes de la migración internacional y el desarrollo mediante diferentes iniciativas, tanto en el marco del sistema de las Naciones Unidas como en otros procesos, en particular el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y los procesos regionales, y para aprovechar los conocimientos

especializados de la Organización Internacional para las Migraciones y otros organismos miembros del Grupo Mundial sobre Migración;

8. Reconocemos la importante contribución de la migración al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y reconocemos también que la movilidad humana es un factor clave para el desarrollo sostenible que ha de tomarse debidamente en cuenta en la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015;

9. Reconocemos la importante función que desempeñan los migrantes como asociados en el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino y reconocemos también la necesidad de mejorar las percepciones de la opinión pública respecto de los migrantes y la migración;

10. Reafirmamos la necesidad de promover y proteger de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, en especial los de las mujeres y los niños, y de ocuparse de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo a escala internacional, regional o bilateral y la aplicación de un enfoque integral y equilibrado, reconociendo las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes y evitando aplicar enfoques que pudieran exacerbar su vulnerabilidad;

11. Reconocemos que las mujeres y las niñas representan casi la mitad de los migrantes internacionales en todo el mundo y que es necesario abordar la situación especial y la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas migrantes mediante, entre otras cosas, la incorporación de una perspectiva de género en las políticas y el fortalecimiento de las leyes, las instituciones y los programas nacionales para combatir la violencia basada en el género, incluidas la trata de personas y la discriminación contra las mujeres y las niñas;

12. Ponemos de relieve a este respecto la necesidad de adoptar medidas adecuadas para la protección de las trabajadoras migrantes en todos los sectores, incluidas las que trabajan en tareas domésticas;

13. Expresamos el compromiso de proteger los derechos humanos de los niños migrantes, habida cuenta de su vulnerabilidad, particularmente los niños migrantes no acompañados, y de velar por su salud, su educación y su desarrollo psicosocial, asegurando que el interés superior del niño sea una consideración fundamental en las políticas de integración, retorno y reunificación familiar;

14. Ponemos de relieve la necesidad de respetar y promover las normas internacionales del trabajo, según proceda, y de respetar los derechos de los migrantes en sus lugares de trabajo;

15. Observamos la contribución de los convenios y las convenciones internacionales aplicables, en particular la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, al sistema internacional para la protección de los migrantes;

16. Condenamos enérgicamente los actos, manifestaciones y expresiones de racismo, discriminación racial, xenofobia y las formas conexas de intolerancia contra los migrantes y los estereotipos que a menudo se les aplican, entre otras cosas,



por motivos de religión o creencias, e instamos a los Estados a que apliquen y, si procede, refuercen las leyes vigentes cuando ocurran actos, manifestaciones o expresiones de xenofobia o intolerancia contra los migrantes, a fin de acabar con la impunidad de quienes cometen esos actos;

17. Reiteramos nuestro compromiso de prevenir y combatir la trata de personas, proteger a las víctimas de la trata de personas, prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y proteger a los migrantes de la explotación y otros abusos, destacamos la necesidad de establecer o mejorar, según proceda, las políticas nacionales y regionales de lucha contra la trata de personas y de reforzar la cooperación en materia de prevención, enjuiciamiento de los traficantes y protección de las víctimas de la trata de personas, y alentamos a los Estados Miembros a que ratifiquen los instrumentos internacionales pertinentes para prevenir y combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, se adhieran a ellos y los apliquen;

18. Alentamos a los Estados Miembros a que cooperen con los programas de movilidad que facilitan la migración segura, ordenada y regular, entre otras cosas, mediante la movilidad de la mano de obra;

19. Reconocemos las vulnerabilidades, circunstancias y necesidades particulares de los adolescentes y jóvenes migrantes, así como su potencial para tender puentes de cooperación y entendimiento entre las sociedades en los planos social, económico y cultural;

20. Reconocemos también los esfuerzos realizados por los gobiernos, todos los órganos, organismos, fondos y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, regionales y subregionales pertinentes, entre ellas la Organización Internacional para las Migraciones y otras organizaciones en el marco del Grupo Mundial sobre Migración, y las partes interesadas no gubernamentales, incluido el sector privado, para abordar la migración internacional y el desarrollo en beneficio tanto de los migrantes como de las sociedades; y, con este objetivo en mente, ponemos de relieve además la necesidad de fortalecer las asociaciones entre todos los interesados pertinentes;

21. Destacamos la necesidad de profundizar la interacción entre los gobiernos y la sociedad civil para encontrar respuestas a los desafíos y oportunidades que plantea la migración internacional, y reconocemos la contribución de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, a la promoción del bienestar de los migrantes y su integración a las sociedades, en especial en situaciones de vulnerabilidad extrema, y el apoyo prestado por la comunidad internacional a las iniciativas emprendidas por esas organizaciones;

22. Reconocemos la complejidad de las corrientes migratorias y que los movimientos migratorios internacionales también se producen dentro de las mismas regiones geográficas y, en este contexto, pedimos una mejor comprensión de los patrones migratorios entre las regiones y dentro de ellas;

23. Reconocemos la importancia de que la comunidad internacional realice esfuerzos coordinados para prestar asistencia y apoyo a los migrantes abandonados a su suerte en situaciones vulnerables y facilite el retorno voluntario a sus países de origen y coopere en ese sentido, cuando proceda, y pedimos la puesta en marcha de iniciativas

prácticas y orientadas a la acción para detectar y subsanar deficiencias en materia de protección;

24. Subrayamos el derecho de los migrantes a regresar a su país de nacionalidad y recordamos a los Estados que deben asegurar una acogida adecuada a los nacionales que regresen;

25. Reconocemos la necesidad de examinar el papel que pueden desempeñar en la migración los factores ambientales;

26. Reconocemos la necesidad de examinar la forma en que la migración de personas altamente calificadas, especialmente en los sectores social, de la salud y de ingeniería, repercute en las iniciativas de desarrollo de los países en desarrollo, y ponemos de relieve la necesidad de examinar la migración circular;

27. Reconocemos que las remesas constituyen una fuente importante de capital privado y reafirmamos la necesidad de promover condiciones para poder efectuar transferencias de remesas más rápidas, en condiciones más seguras y de menor costo tanto en los países de origen como en los receptores;

28. Ponemos de relieve la necesidad de contar con datos estadísticos fiables sobre la migración internacional, e incluso, cuando sea posible, sobre la contribución de los migrantes al desarrollo tanto de sus países de origen como de destino; estos datos podrían facilitar la formulación de políticas y la adopción de decisiones sobre una base empírica en todos los aspectos pertinentes del desarrollo sostenible;

29. Reconocemos que el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo ha demostrado ser un valioso foro para celebrar debates francos y abiertos y que ha ayudado a fomentar la confianza entre las partes interesadas mediante el intercambio de experiencias y buenas prácticas y en razón de su condición de iniciativa voluntaria, oficiosa y dirigida por los Estados;

30. Reconocemos que el sistema de las Naciones Unidas puede sacar provecho de los debates y resultados del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo a fin de aumentar al máximo los beneficios de la migración internacional para el desarrollo;

31. Exhortamos a todos los órganos, organismos, fondos y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, a otras organizaciones intergubernamentales, regionales y subregionales pertinentes, incluidos la Organización Internacional para las Migraciones y otros miembros del Grupo Mundial sobre Migración, y al Representante Especial del Secretario General sobre la Migración Internacional y el Desarrollo a que, en el marco de sus respectivos mandatos, fortalezcan su colaboración y cooperación para abordar mejor y de lleno la cuestión de la migración internacional y el desarrollo, con miras a adoptar un enfoque coherente, amplio y coordinado, y examinen las cuestiones relativas a la migración en sus contribuciones al proceso preparatorio que establecerá la agenda para el desarrollo después de 2015;

32. Acogemos con beneplácito los esfuerzos realizados recientemente por el Grupo Mundial sobre Migración para poner en práctica medidas encaminadas a mejorar su funcionamiento y promover la coherencia y la coordinación entre sus organizaciones miembros y, en ese contexto, destacamos la importancia de que haya una interacción periódica entre el Grupo y los Estados Miembros;

33. Solicitamos al Secretario General que continúe su labor sustantiva sobre la migración internacional y el desarrollo y, en colaboración con el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones pertinentes, incluida la Organización Internacional para las Migraciones, siga evaluando los progresos realizados en la esfera de la migración y el desarrollo;




34. Solicitamos también al Secretario General que, en la elaboración del informe sobre la migración internacional y el desarrollo que deberá presentar a la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones, preste la debida atención a los resultados y deliberaciones de este Diálogo de Alto Nivel.

[Resolución 68/4. Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y Desarrollo](#), Asamblea General de las Naciones Unidas, 68º período de sesiones, aprobada el 3 de octubre de 2013.



Unión Interparlamentaria

Por la democracia, Para todos.

 +41 22 919 41 50  
 +41 22 919 41 60  
 [postbox@ipu.org](mailto:postbox@ipu.org)

Chemin du Pommier 5  
Case postale 330  
1218 Le Grand-Saconnex  
Ginebra – Suiza  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org)